

# REVUE FRIBOURGEOISE DE JURISPRUDENCE FREIBURGER ZEITSCHRIFT FÜR RECHTSPRECHUNG

2000

**Numéro spécial « Améliorations foncières »  
Sondernummer « Bodenverbesserungen »**

## *Communication du comité de rédaction*

Sur mandat de la Direction de l'intérieur et de l'agriculture du canton de Fribourg, M<sup>e</sup> Bernard Berset, Président de la Commission cantonale de recours en matière d'améliorations foncières, a effectué une étude consacrée à la législation et à la jurisprudence fribourgeoises en matière d'améliorations foncières. C'est le texte de cette étude qui est publié dans le présent cahier, sous la forme d'un numéro spécial de la Revue, hors volume annuel.

En offrant à la Commission de recours en matière d'améliorations foncières la possibilité de donner un aperçu de ses décisions, la Revue contribue à combler une lacune dans la publicité des jugements rendus par les autorités qui statuent en dernière instance cantonale. Elle donne également à ses lecteurs l'occasion de se familiariser avec une matière généralement peu connue.

Fribourg, septembre 2000

## *Mitteilung des Redaktionsausschusses*

Im Auftrag der Direktion des Innern und der Landwirtschaft verfasste Rechtsanwalt Bernard Berset, Präsident der kantonalen Rekurskommission für Bodenverbesserungen, eine Studie über die freiburgische Gesetzgebung und Rechtsprechung auf dem Gebiet der Boden-

verbesserungen. Der Text dieser Studie ist in diesem Heft abgedruckt, das als Sondernummer der FZR getrennt vom Band 2000 erscheint.

Indem die FZR der Rekurskommission für Bodenverbesserungen die Möglichkeit bietet, einen Überblick über ihre Entscheide zu geben, trägt sie dazu bei, eine Lücke in der öffentlichen Zugänglichkeit der Urteile der Behörden zu schliessen, die in letzter kantonaler Instanz entscheiden. Die FZR gibt damit überdies ihrer Leserschaft die Gelegenheit, sich mit einer im Allgemeinen wenig bekannten Materie vertraut zu machen.

Freiburg, im September 2000

# **LEGISLATION SUR LES AMELIORATIONS FONCIERES ET JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION CANTONALE DE RECOURS**

**Bernard Berset**

Avocat, Président de la Commission cantonale de recours en matière d'améliorations foncières (CRAF)

## **AVANT-PROPOS**

Le Message du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 7 juillet 1998 accompagnant le projet de loi adaptant les règles sur le contentieux administratif aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après : CEDH) a relevé certaines lacunes de procédure dans la législation cantonale (BGC septembre 1998, p. 733 ss). L'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne relative à cet article 6 rend nécessaires certaines adaptations de la procédure administrative cantonale, comme la soumission générale des décisions du Conseil d'Etat au Tribunal administratif ou l'indépendance d'autres autorités administratives statuant en instance unique ou en dernière instance cantonale, telles la « Commission de recours en matière d'améliorations foncières » (ci-après : CRAF).

L'article 6 CEDH impose le principe de la publicité des débats et celui de la publicité du jugement dans toutes les affaires de son ressort. La publicité des débats est améliorée par la modification de l'article 91 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative prévoyant la possibilité de requérir des débats devant les commissions qui statuent en dernière instance cantonale, par exemple la CRAF. Ces mêmes commissions de recours n'assurent actuellement pas la publicité de leurs jugements. Un renvoi dans les lois concernées aux principes qui régissent la publicité des jugements du Tribunal administratif est donc nécessaire.

La loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières a notamment été modifiée comme il suit :

**Art. 207a (nouveau).** Publicité des jugements

L'article 22 de la loi d'organisation du Tribunal administratif s'applique par analogie à la publicité des jugements rendus par la Commission.

La loi adaptant les règles sur le contentieux administratif aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme a été votée par le Grand Conseil le 17 septembre 1998 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Souhaitant combler la lacune relevée au sujet de la publicité des décisions de la CRAF, la Direction de l'intérieur et de l'agriculture du canton de Fribourg, par son Service cantonal des améliorations foncières, a confié au soussigné la mission d'inventorier les décisions de la CRAF, respectivement de la CAAF, et de commenter les principes juridiques fondamentaux du domaine particulier des améliorations foncières.

## TABLE DES MATIERES

TABLE DES ABREVIATIONS .....	5
PRINCIPAUX OUVRAGES CONSULTES OU CITES .....	6
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>2. LA LÉGISLATION SUR LE PLAN FÉDÉRAL ET DANS LE CANTON DE FRIBOURG.....</b>	<b>11</b>
<b>3. LES AMÉLIORATIONS FONCIÈRES .....</b>	<b>12</b>
<b>3.1 Evolution : de l'augmentation des rendements à     l'exploitation durable.....</b>	<b>12</b>
<b>3.2 Les principaux genres d'améliorations foncières réalisés     dans le canton .....</b>	<b>14</b>
<b>3.3 Instrument pour la réalisation de travaux d'intérêt public .....</b>	<b>16</b>
3.3.1 <i>La construction des routes nationales .....</i>	<i>16</i>
3.3.2 <i>La construction des chemins de fer.....</i>	<i>18</i>
<b>3.4 La notion juridique des améliorations foncières selon la     doctrine et la jurisprudence .....</b>	<b>18</b>
3.4.1 <i>Introduction .....</i>	<i>18</i>
3.4.2 <i>La propriété foncière et ses restrictions.....</i>	<i>19</i>
3.4.3 <i>Les améliorations foncières comme restriction de         droit public à la propriété foncière.....</i>	<i>22</i>
<b>4. LA PROCÉDURE EN MATIÈRE D'AMÉLIORATIONS FONCIÈRES.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1 Principes généraux d'administration .....</b>	<b>24</b>
<b>4.2 La procédure d'approbation des projets de construction .....</b>	<b>26</b>
<b>4.3 La procédure des remaniements parcellaires.....</b>	<b>27</b>

<b>5. LE POUVOIR DE COGNITION ET DE DÉCISION DE LA COMMISSION DE RECOURS EN MATIÈRE D'AMÉLIORATIONS FONCIÈRES .....</b>	<b>28</b>
<b>5.1 La procédure de recours auprès de la CAAF .....</b>	<b>28</b>
<b>5.2 La modification intervenue dans la LAF 1990 .....</b>	<b>30</b>
<b>5.3 Les voies de droit en matière d'améliorations foncières .....</b>	<b>31</b>
5.3.1 <i>L'opposition et l'effet suspensif.....</i>	<i>31</i>
5.3.2 <i>La procédure de recours devant la CRAF .....</i>	<i>33</i>
<b>6. LES PRINCIPALES DÉCISIONS SUR LES NOTIONS FONDAMENTALES.....</b>	<b>40</b>
<b>6.1 Quelques décisions en matière de recevabilité.....</b>	<b>40</b>
<b>6.2 Le périmètre du syndicat d'améliorations foncières.....</b>	<b>42</b>
6.2.1 <i>Notions .....</i>	<i>42</i>
6.2.2 <i>Arrêts du Tribunal fédéral .....</i>	<i>46</i>
6.2.3 <i>Décisions de la Commission de recours .....</i>	<i>48</i>
<b>6.3 Les principes de taxation – les valeurs passagères .....</b>	<b>55</b>
6.3.1 <i>Taxation des parcelles – Estimation de l'ancien état et du nouvel état .....</i>	<i>55</i>
6.3.2 <i>Les valeurs passagères.....</i>	<i>60</i>
<b>6.4 La nouvelle répartition des parcelles : ancien état – nouvel état .....</b>	<b>62</b>
<b>6.5 Les avantages et les inconvénients du remaniement et les soultes .....</b>	<b>68</b>
<b>6.6 Le réseau des chemins.....</b>	<b>73</b>
<b>6.7 Les servitudes.....</b>	<b>78</b>
<b>6.8 Les modifications de limites.....</b>	<b>84</b>
<b>6.9 Les retenues procentuelles.....</b>	<b>86</b>
<b>6.10 La mise en culture .....</b>	<b>88</b>
<b>6.11 La répartition des frais .....</b>	<b>90</b>

## TABLE DES ABREVIATIONS

AE	ancien état
al.	alinéa
aLAgr	loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne
art.	article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BGC	Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg
CAAF	Commission d'arbitrage en matière d'améliorations foncières
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907
CEDH	Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (Convention Européenne des Droits de l'Homme)
CPJA	code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative
CRAF	Commission de recours en matière d'améliorations foncières
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874
FF	Feuille fédérale
JdT	Journal des Tribunaux
LACC	loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg
LAF 1960	loi du 28 juin 1960 sur les améliorations foncières
LAF 1990 <i>ou</i> LAF	loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières
LAgr	loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture
LAT	loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
LATeC	loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions
LCdF	loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer
LDFR	loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural
let.	lettre
LFCN	loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

LFo	loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts
LOTA	loi du 24 avril 1990 d'organisation du Tribunal administratif
LPN	loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage
LRN	loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales
nCst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
NE	nouvel état
OAS	ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture
Ofo	ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts
PAL	plan d'aménagement local
RELAF 1968	règlement du 9 avril 1968 d'exécution de la loi sur les améliorations foncières du 28 juin 1960
RELAF 1992	règlement du 11 août 1992 d'exécution de la loi sur les améliorations foncières
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAF	Service des améliorations foncières
TF	Tribunal fédéral
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

### **PRINCIPAUX OUVRAGES CONSULTES OU CITES**

ANTOGNINI FULVIO, Le respect de la garantie de la propriété dans les remaniements parcellaires, *in* Blätter für Agrarrecht, 1970, 1/2, p. 26 ss

BOUDRY FRANÇOIS, Le remembrement de la propriété foncière, thèse Lausanne, 1970

DU PASQUIER CLAUDE, Aux confins du droit public et du droit privé : la nature juridique des améliorations foncières, *in* Mélanges Sauser-Hall, 1952

GRISEL ANDRE, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984

KNAPP BLAISE, Remaniement parcellaire et expropriation, *in* ZBl 1975, p. 240 ss

MOOR PIERRE, Droit administratif volume I : Les fondements généraux, Berne 1994

SECRETARIAT DE L'UNION SUISSE DES PAYSANS, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1994, Berne 1998

STEINAUER PAUL-HENRI, Les droits réels, Tome II, Berne 1994

## 1. INTRODUCTION

Si la politique agricole se négocie aujourd'hui à Bruxelles, la politique helvétique est inscrite dans la Constitution fédérale et dans la législation fédérale depuis le début du siècle. Ce sont les dispositions juridiques concernant le maintien de la propriété foncière rurale, le désendettement de domaines agricoles et les améliorations du sol. Tant le droit successoral paysan, le droit foncier rural que le principe des améliorations du sol (art. 703 CC) trouvent leur source dans le Code civil suisse de 1907.

En outre, la politique en matière agricole constitue, avec l'armée, l'une des préoccupations constantes des parlementaires fédéraux depuis la même période et dessine ainsi à grands traits la politique de notre pays au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Même si, à l'heure de l'Europe, les aspects économiques l'emportent sur les aspects juridiques, foncièrement nationaux, le secteur agricole reste un pilier social et économique constitutif de la politique suisse. Chacun a des ascendances terriennes. Les récentes votations populaires (initiative Denner-Baumann rejetée le 27 septembre 1998) confirment ces préoccupations existentielles.

On comprend mieux la sollicitude de nos autorités envers les agriculteurs et le régime politique et juridique de l'agriculture suisse si l'on a à l'esprit quelques données indispensables.

La Suisse a une superficie de 41'293 km<sup>2</sup> dont actuellement quelque 26 % sont occupés par des terres agricoles, 21 % par des pâturages et 26 % par des forêts.

La surface agricole qui était de 1'071'346 ha en 1990 est cultivée par environ 5 % de la population active actuellement, soit environ 110'000 agriculteurs occupés en permanence, pour quelque 108'000 exploitations agricoles. En 1955, les emplois permanents avoisinaient les 300'000 et les exploitations agricoles les 206'000. Ces dernières décennies, les transformations d'ordre structurel dans l'agriculture (abandon du travail de la terre, mécanisation des exploitations) ont entraîné, malgré le soutien de l'Etat, la perte des  $\frac{2}{3}$  des emplois permanents alors que la population active augmentait de 30 % en même temps.

Sur le plan européen, la population paysanne a diminué plus qu'en Suisse, ces dernières années. A l'inverse, à l'échelle mondiale, l'effectif moyen de la population agricole va en augmentant et atteint le 50 % des personnes exerçant une activité.

On comprend mieux les remembrements agricoles et les améliorations foncières si l'on sait que, malgré la réduction de la main-d'œuvre et du nombre des exploitations, la production agricole n'a que peu varié (au contraire, surabondance dans les céréales et le lait), ceci étant entre autres le résultat d'une intense rationalisation, avec l'aide publique, puisque l'on constate que durant les quatre dernières décennies, la taille moyenne des exploitations agricoles a beaucoup augmenté, le nombre d'exploitation de moins de 20 ha ayant diminué de moitié tandis que celui des exploitations de 20 ha à 50 ha et de plus de 50 ha a plus que doublé.

Tel est le domaine où s'étendent l'administration et la juridiction des améliorations foncières.

## **Deux exemples de remaniements parcellaires**

*1°) Les améliorations foncières dans le cadre des routes nationales :  
Yverdon-les-Bains - Morat*

Vaud - Fribourg

23 syndicats constitués entre 1983 et 1993

Surface du périmètre : 9'500 ha environ

Nombre de propriétaires concernés ancien état : 3'232

Nombre de parcelles ancien état : 13'962

Nombre de parcelles nouvel état : 5'781

Dans cet important remaniement, on constate par exemple que la commune de Dompierre FR avait 1'424 parcelles à l'ancien état et qu'il n'y en a plus que 413 au nouvel état, tandis que dans la commune de Corcelles-près-Payerne, il y avait 1'754 parcelles à l'ancien état et on n'en retrouve que 405 au nouvel état.

## 2°) Remaniement parcellaire du Vully 1962 - 1994 – 1 syndicat

Périmètre : 1'600 ha environ dont :

- sous-périmètre agricole : ~ 1270 ha
- sous-périmètre viticole compact : ~ 100 ha
- sous-périmètre forestier : ~ 100 ha
- village zone à bâtir : ~ 130 ha

	<u>ancien état</u>	<u>nouvel état</u>
Nombre de propriétaires :	1037	1'190
Nombre de parcelles :	6350	1'850
Nombre de parcelles par propriétaire (moyenne) :	6,12	1,55
Surface moyenne par parcelle :	0,25 ha	0.86 ha

Ces exemples illustrent l'envergure des entreprises de remaniement parcellaire mettant en jeu des milliers de participants, propriétaires, organes des syndicats, autorités administratives fédérales et cantonales, les bureaux d'ingénieurs et géomètres, toutes les entreprises de génie civil pour la réalisation technique sur le terrain et directement en ce qui nous concerne les autorités de décision cantonales comme les commissions de classification et la Commission cantonale de recours en matière d'améliorations foncières.

Les quelque 450 recours dont la CAAF, puis la CRAF, ont eu à connaître et à juger durant plus de trois décennies sur plus de 10'000 propriétaires remaniés attestent si nécessaire de la volonté d'entreprendre, de la capacité de consensus et de la qualité du travail de l'ensemble des participants à ces remembrements considérables de la propriété foncière ainsi qu'aux changements structurels profonds des exploitations agricoles.

## **2. LA LÉGISLATION SUR LE PLAN FÉDÉRAL ET DANS LE CANTON DE FRIBOURG**

Les bases légales des améliorations foncières se trouvent, en Suisse, tant dans les dispositions fédérales que cantonales. Elles relèvent également tant du droit privé fédéral que du droit public fédéral et cantonal :

- les articles 26, 75 et 104 de la Constitution fédérale de 1999 (nCst.) ;
- les articles 702 et 703 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC) ;
- la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo) et son ordonnance d'exécution du 30 novembre 1992 (OFo) ;
- la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr) ;
- l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (Ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS) ;
- l'article 285 de la loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (LACC) ;
- la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF 1990) et son règlement d'exécution du 11 août 1992 (RELAF 1992) ;
- la loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN) ;
- l'arrêté du 19 décembre 1995 concernant les subventions cantonales en faveur d'améliorations foncières.

Seront également cités pour les besoins de la jurisprudence, la loi du 28 juin 1960 sur les améliorations foncières (LAF 1960) et son règlement d'exécution du 9 avril 1968 (RELAF 1968), tous deux abrogés par l'entrée en vigueur de la LAF 1990 et du RELAF 1992.

### **3. LES AMÉLIORATIONS FONCIÈRES**

#### **3.1 Evolution : de l'augmentation des rendements à l'exploitation durable**

La politique agricole menée depuis la Seconde guerre mondiale était fondée essentiellement sur l'article 31<sup>bis</sup> inséré dans la Constitution fédérale à la suite de la votation du 6 juillet 1947 et sur la loi fédérale sur l'agriculture du 3 octobre 1951 (aLAgr). Elle consistait à garantir le revenu par les prix des produits et à remplacer les importations de denrées alimentaires par une production suisse croissante. Il fallait alors intensifier et rationaliser la production pour améliorer l'approvisionnement alimentaire du pays et l'assurer même en période de crise.

Les améliorations foncières, en tant qu'instrument de réalisation de cette politique, visaient principalement à maintenir ou accroître le rendement des terres, à faciliter leur exploitation et à les protéger contre les dévastations ou destructions causées par des éléments naturels (art. 77 al. 1<sup>er</sup> aLAgr).

C'est ainsi que les mesures et les ouvrages d'améliorations foncières, tels que les déboisements, les irrigations, les drainages, les ouvrages de protection contre les avalanches et les hautes eaux, ont avant tout servi à augmenter la production.

Depuis la fin des années septante, le changement du contexte politique, économique et social a amené la société à développer de nouvelles valeurs, qui se reflètent tant dans l'aménagement du territoire et dans la politique de l'environnement que dans la politique agricole.

Le Septième rapport sur l'agriculture, approuvé par le Conseil fédéral le 27 janvier 1992 (FF 1992 II 140), montrait les limites atteintes par la politique agricole menée dans la période d'après-guerre, à savoir une saturation des marchés des produits agricoles, des changements d'appréciation de la population sur le plan des valeurs, des exigences accrues dans le domaine de l'écologie et des nouveaux défis au niveau international, et posait les jalons d'une réorientation de la politique agricole reflétant les profonds changements survenus dans le pays et à l'étranger.

La stratégie élaborée face à ces défis se compose de trois éléments, soit la séparation de la politique des prix de celle des revenus, l'octroi d'incitations financières aux agriculteurs en vue d'objectifs écologiques et l'assouplissement de l'intervention de l'Etat sur le marché de sorte à améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire.

Le 9 octobre 1992, le Parlement a posé les fondements de la première étape de la réforme en adoptant les articles 31a et 31b aLAgr, base légale des paiements directs qui ne sont pas liés au produit.

Le 9 juin 1996, le peuple et les cantons ont accepté l'article agricole 31<sup>octies</sup> de la Constitution fédérale (correspondant à l'art. 104 nCst.), qui redéfinit les tâches de l'agriculture, à savoir l'approvisionnement en denrées alimentaires, le maintien des bases naturelles de l'existence, l'entretien du paysage rural, ainsi que l'occupation décentralisée du territoire. Ce mandat doit être rempli par une production à la fois compatible avec les exigences du marché et durable, la notion de production durable se référant avant tout à la protection de l'environnement.

La deuxième étape de la réforme agricole, appelée Politique agricole 2002, politique dont la nouvelle loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr) est la pièce maîtresse, découle de cet article constitutionnel et concrétise la volonté d'axer l'agriculture davantage sur le marché et l'écologie (Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole : Deuxième étape (Politique agricole 2002), FF 1996 IV 1).

Les améliorations foncières en tant qu'instrument de réalisation de cette nouvelle politique permettent de créer des structures optimales et durables, indispensables à l'accomplissement du mandat multifonctionnel confié à l'agriculture. Elles visent ainsi les objectifs suivants (art. 87 LAgr) :

- l'amélioration des bases d'exploitation de sorte à diminuer les frais de production ;
- l'amélioration des conditions de vie et des conditions économiques du monde rural, tout particulièrement en montagne.

Conjointement à la poursuite de ces objectifs, les améliorations foncières sont mises à disposition comme instrument de réalisation d'objectifs relevant de la protection de l'environnement, de la protec-

tion de la nature et du paysage, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire.

Elles représentent ainsi un instrument qui doit répondre à des besoins et intérêts qui ne sont pas toujours aisément compatibles : le renforcement de la compétitivité de l'agriculture, les exigences en matière de protection et les objectifs relevant de l'aménagement du territoire. Elles doivent en outre tenir compte de la situation financière des maîtres d'ouvrages et des exigences de la politique financière, politique qui repose sur l'objectif fondamental d'une utilisation parcimonieuse des deniers publics.

La réalisation coordonnée de ces multiples objectifs et la prise en compte de ces diverses exigences constituent à la fois le but et le défi des améliorations foncières d'aujourd'hui.

La Confédération encourage les améliorations foncières par l'octroi de subventions et de crédits d'investissements. Elle fixe les exigences minimales et les conditions-cadre régissant l'attribution de ces aides financières et exerce la haute surveillance sur les structures améliorées (art. 87 à 112 LAgr ; ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture).

Le canton octroie les subventions cantonales et distribue les aides financières qu'il reçoit de la Confédération aux collectivités et particuliers responsables de la réalisation d'améliorations foncières.

### **3.2 Les principaux genres d'améliorations foncières réalisés dans le canton**

Le succès économique d'une entreprise agricole dépend d'éléments structurels tels que le regroupement des terres et les chemins de desserte, la convenance et l'état des bâtiments, ainsi que de la taille de l'exploitation. Des structures appropriées améliorent en effet la compétitivité de l'agriculture et donnent aux exploitants davantage de liberté dans la gestion de leur entreprise, leur permettant notamment de réagir plus rapidement à l'évolution des marchés et à la concurrence internationale.

La pression économique de même que les exigences en matière de protection exigent non seulement une utilisation optimale des capacités existantes, mais encore des investissements destinés à adapter l'infrastructure et les bâtiments.

Compte tenu des points faibles des structures de l'agriculture fribourgeoise, les principaux genres d'améliorations foncières dont la réalisation est poursuivie dans le canton sont les suivants :

– La réorganisation de la propriété foncière par le biais de remaniements parcellaires dans les régions caractérisées par un morcellement important (art. 82 ss LAF).

Ce genre d'amélioration foncière permet aussi de réaliser des objectifs de protection de la nature et du paysage, par exemple la création de réseaux écologiques, ainsi que des objectifs d'aménagement du territoire, tels que la réalisation d'infrastructures publiques (par ex. équipements routiers), la protection quantitative des terres cultivables et le maintien d'une occupation décentralisée du territoire.

– L'assainissement de bâtiments ruraux vétustes et la construction de nouveaux bâtiments simples et fonctionnels (art. 165 ss LAF).

Ce genre d'amélioration foncière permet de rationaliser le travail à la ferme, de répondre aux exigences de sécurité pour les personnes et à la législation sur la protection des animaux et de garantir un maximum de flexibilité d'adaptation à des conditions de production qui se transforment.

– La construction d'installations de stockage des engrais de ferme (art. 165 ss LAF), afin que dans chaque exploitation agricole l'utilisation des engrais naturels soit conforme aux exigences de la protection de l'environnement.

– La réalisation, dans les régions de montagne, d'infrastructures publiques, telles que chemins (art. 151 ss LAF) et adductions d'eau (art. 168 LAF), afin de créer des conditions favorables à l'agriculture et de maintenir une occupation décentralisée du territoire.

Dans la majorité des cas, une amélioration foncière en région de montagne ne se limite pas au seul secteur agricole. Souvent des intérêts liés à la gestion des forêts, au développement touristique ou encore à la protection contre les dangers naturels se juxtaposent à ceux de l'économie alpestre. Dans ces cas-là, la réalisation d'une entreprise à

buts multiples (art. 162 ss LAF) permet de coordonner et de rationaliser les travaux à entreprendre.

### 3.3 Instrument pour la réalisation de travaux d'intérêt public

#### 3.3.1 *La construction des routes nationales*

A défaut de loi fédérale sur l'aménagement du territoire adoptée en 1979 seulement, la loi fédérale sur les routes nationales du 8 mars 1960 (LRN) a dû prévoir, tout d'abord, **de créer des zones pour réserver le terrain nécessaire à la construction des routes nationales**, ceci dans les plans directeurs et les projets généraux, avec l'aide des cantons et des communes. La délimitation de ces zones avait pour but, d'une part, de réserver des terrains propres à la construction des routes nationales et, d'autre part, d'éviter la spéculation entourant ce genre d'acquisition de terrains.

Pour **l'acquisition de terrains**, l'article 36<sup>bis</sup> de la Constitution fédérale 1874 (actuellement art. 83 nCst.) fixait le principe selon lequel l'aménagement du réseau des routes nationales pouvait être fait à la condition que le terrain affecté à l'agriculture et à la sylviculture, ainsi que les zones bâties, soient « ménagés autant que possible ».

La LRN prévoit à son article 30 trois modes d'acquisition des terrains, soit l'achat de terrain de gré à gré, soit l'acquisition par voie de remembrement et, enfin, la voie de l'expropriation. L'idée est que le terrain nécessaire à la construction des routes doit être principalement acquis selon la procédure de remembrement, c'est-à-dire d'une manière qui ménage au maximum l'utilisation et l'exploitation des terres. Cette procédure doit permettre d'éviter le plus possible les expropriations. La construction des routes nationales et la procédure d'acquisition des terrains au moyen des remembrements ont grandement favorisé le développement des remaniements parcellaires dans notre pays, et dans notre canton en particulier, puisque l'autoroute le traverse de Flamatt jusqu'à Châtel-St-Denis sur toute sa longueur, entraînant de chaque côté de son tracé de nombreux périmètres de remaniements parcellaires.

La LRN favorise d'ailleurs aussi bien les **remaniements généraux** que les **remaniements limités à l'emprise de la route natio-**

**nale.** Les remaniements peuvent avoir lieu sous forme de terrains agricoles, de forêts ou de terrains à bâtir ; ils sont, soit ordonnés par les cantons s'il y a un intérêt particulier pour l'acquisition des terrains (art. 36), soit selon l'article 703 CC à l'initiative du propriétaire. La prise en charge par le compte routier des frais supplémentaires des remembrements occasionnés par la construction de la route nationale, dans une région où ceux-ci étaient nécessaires, a facilité et développé les remaniements dans ces régions.

La construction des routes nationales et l'aménagement consécutifs des routes cantonales est l'un des secteurs qui a le plus marqué de son empreinte nos paysages et contribué à l'essor économique des régions ainsi remaniées.

L'application de ces dispositions est d'ordre cantonal et la procédure est fixée dans le canton de Fribourg par la **loi du 14 février 1961 d'application de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales.**

Cette loi d'application traite notamment de l'acquisition des terrains et des mesures en faveur de l'utilisation du sol et organise la procédure de remembrement lors de la construction des routes nationales en poursuivant le but prévu à l'article 19, à savoir :

- « a) assurer un regroupement rationnel des exploitations d'un seul côté de la route ou, lorsque cela n'est pas réalisable, prévoir un regroupement qui limite autant que possible la traversée de celle-ci ;
- b) englober les terrains intéressés au réseau de chemins et de canalisations à établir ou à créer, ainsi qu'à tous autres travaux nécessités par la construction de la route nationale. »

Les impératifs liés à la construction des routes nationales ont rendu nécessaire le droit **d'ordonner** des remaniements parcellaires **d'office** par le Gouvernement cantonal (art. 23). A cette procédure d'autorité s'ajoute la constitution **volontaire** des syndicats.

**La loi du 15 décembre 1967 sur les routes**, applicable aux routes cantonales et communales, prévoit aussi, parmi les modes d'acquisition des terrains et des droits nécessaires à la construction ou à la correction des routes, la procédure de remembrement (art. 41 ss).

### 3.3.2 *La construction des chemins de fer*

**La loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 (LCdF)** a été modifiée le 8 octobre 1982 principalement parce qu'elle ne contenait pas de dispositions permettant d'assurer la libre disposition des terrains nécessaires aux besoins futurs des chemins de fer, contrairement à la loi sur les routes nationales. La Confédération avait constaté que le droit d'expropriation conféré aux entreprises de chemins de fer convenait de moins en moins pour assurer la libre disposition des terrains.

L'article 3 LCdF a donc été modifié en ce sens que la procédure d'expropriation n'est applicable que si les efforts effectués dans le but d'acquérir les droits nécessaires de gré à gré ou d'obtenir un remembrement ont échoué.

L'article 18 LCdF a également été modifié pour permettre à ces entreprises, comme aux routes nationales, d'acquérir des terrains plus facilement **en créant non seulement des zones réservées ou des alignements**, mais également, le cas échéant, **d'acquérir des immeubles par la voie du remembrement**.

Selon le Message du Conseil fédéral (FF 1984 I 360), « ce moyen est le mieux à même de concilier les nécessités ferroviaires et une utilisation rationnelle du sol. La procédure de remembrement permet par des remaniements parcellaires de terrains agricoles, de forêts ou de terrains à bâtir situés à proximité d'installations ferroviaires, d'attribuer aux chemins de fer, à l'endroit voulu, les terres dont ils ont besoin. Le remembrement peut englober, soit quelques immeubles déterminés, soit toute une région. »

## 3.4 **La notion juridique des améliorations foncières selon la doctrine et la jurisprudence**

### 3.4.1 *Introduction*

Il ne saurait être question de résumer, même partiellement, la volumineuse jurisprudence du Tribunal fédéral et toutes les études de doctrine en matière de garantie de la propriété foncière concernant les améliorations foncières de droit suisse, mais il convient de relever certains points saillants car **la nature juridique des améliorations fon-**

**cières en relation avec la garantie de la propriété** est le fil conducteur ou la trame juridique constante et inséparable de toute décision d'une autorité administrative ou judiciaire statuant sur les droits des particuliers aux prises avec une procédure d'amélioration foncière. La notion a évolué et nous mentionnerons les décisions essentielles dans ce domaine.

Dans une étude sur la nature juridique des améliorations foncières, Claude Du Pasquier (*in* Mélanges Sauser-Hall, 1952), rappelle ceci :

« Pour réaliser l'art. 703 CC, les cantons ont fait largement appel à des dispositions de droit public et, dès lors, s'ils n'ont pas entièrement « publicisé » la communauté des propriétaires, ils ont du moins mis sur pied un régime mixte où le droit privé et le droit public s'entrelacent, ce qui signifie que l'institution prise dans son ensemble est bigarrée, mais n'empêche pas, bien entendu, que chaque règle prise isolément n'ait sa nature propre suivant que son ressort est ou n'est pas l'impérium. On peut même dire que la tendance à mêler aux améliorations foncières le pouvoir administratif s'accroît. »

### 3.4.2 *La propriété foncière et ses restrictions*

La notion « amélioration foncière » est un concept juridique de nature hybride. Enracinée dans le droit de propriété régissant les biens de nature immobilière faisant partie des droits réels du droit civil, elle est happée par le droit public dès que son usage et sa libre disposition (*usus et abusus*) par le propriétaire foncier subissent des restrictions.

Dans un Etat libéral et social comme la Confédération suisse, le droit de propriété touchant les biens-fonds fait partie des garanties implicites de l'Etat de droit. Comme le relève le Message du Conseil fédéral concernant l'insertion des articles 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> dans la Constitution fédérale de 1874 (FF 1967 II p. 137 ss ; actuellement art. 26 et 75 nCst.), dispositions constitutionnelles sur le droit foncier, « notre ordre juridique et économique considère la propriété privée comme l'une de ses pièces maîtresse. La doctrine et la jurisprudence ont fait de la garantie de la propriété un élément du droit constitutionnel non écrit. » Le principe de l'inviolabilité de la propriété est d'ailleurs garanti expressément par presque toutes les constitutions cantonales, les-

quelles doivent avoir reçu la garantie par la Confédération (art. 6 Cst., actuellement art. 172 nCst.).

Dans le célèbre **arrêt Häfeli c/ Illnau, commune de Zurich, du 10 juillet 1968** (ATF 94 I 602 / JdT 1970 I 3), le Tribunal fédéral a notamment rappelé :

« le recourant se plaint en outre d'une violation de l'art. 4 de la Constitution cantonale qui garantit la propriété. A côté de la garantie de la propriété, droit constitutionnel non écrit de la Confédération ..., la garantie de la propriété inscrite dans les constitutions cantonales n'a de portée juridique indépendante qu'autant qu'elle accorde aux intéressés une protection plus étendue que celle du droit fédéral. »

Dans le canton de Fribourg, l'article 12 de la Constitution du 7 mai 1857 stipule que « La propriété est inviolable. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les cas d'utilité publique déterminés par la loi et moyennant l'acquiescement préalable ou la garantie d'une juste et complète indemnité. »

Cette disposition cantonale réserve le droit d'expropriation et c'est dans ce domaine que la Constitution fédérale mentionne depuis 1874 la notion de propriété foncière et ses garanties (art. 23), reprise expressément dans les articles économiques insérés en 1947 instituant une dérogation à la liberté du commerce et de l'industrie pour « consolider la propriété rurale ».

C'est parce que les restrictions de droit civil et de police administrative cantonale se révélèrent insuffisantes pour lutter contre les abus provenant de l'exercice illimité du droit de propriété foncière (spéculation sur les terrains après la Seconde guerre mondiale) ou pour concevoir des planifications du sol à l'échelon régional ou national (transports, communications, aménagement du territoire) que la nécessité d'une base constitutionnelle spécifique s'est imposée. C'est ainsi que l'article 22<sup>ter</sup> Cst. (actuellement art. 26 nCst.), introduit par la votation populaire du 14 septembre 1969, entérinait la garantie de la propriété et instituait la compétence de la Confédération et des cantons, dans le cadre de leurs attributions constitutionnelles et législatives, de prévoir, pour des motifs d'intérêt public, « l'expropriation et des restrictions de la propriété ».

Dans sa thèse « Le remembrement de la propriété foncière » (Lausanne 1970), François Boudry relève : « Dans l'accomplissement

de ses tâches en vue du bien commun, l'Etat peut se trouver dans l'obligation de limiter le pouvoir du propriétaire foncier, soit en lui imposant la cession de ses droits, soit en le privant de certains usages de sa chose ; il intervient ainsi de deux façons, soit en expropriant, soit en imposant des restrictions à la propriété foncière. »

La nature juridique propre aux remaniements parcellaires et à l'expropriation a fait l'objet d'une longue jurisprudence, rappelée par Blaise Knapp dans un exposé publié dans la ZBl 1975, p. 240 ss (Remaniement parcellaire et expropriation). En ce qui concerne les améliorations foncières, Boudry est d'avis que les articles 702 et 703 CC ne créent pas « une compétence nouvelle en faveur des cantons qui disposent en la matière d'une compétence générale ; elle n'est, de la part du législateur, qu'une utile précision des domaines respectifs du droit public et du droit privé en matière de propriété foncière. » (voir également C. Du Pasquier, *Aux confins du droit public et du droit privé : la nature juridique des améliorations foncières*, in *Mélanges Sauer-Hall*, 1952, p. 125).

Dans un arrêt historique de 1915 (ATF 41 I 29), le Tribunal fédéral a affirmé que « la contrainte exercée à l'égard des propriétaires réticents (lors de la fondation du syndicat) n'a pas son fondement dans l'intérêt privé des propriétaires adhérents, mais dans l'intérêt public de l'Etat aux améliorations foncières et à l'encouragement de l'agriculture. »

Suite à une décision de la CAAF du 12 février 1975, **le Tribunal fédéral** a confirmé cette interprétation dans **l'arrêt du 22 septembre 1976**, Syndicat d'améliorations foncières de Cugy et environs, en ces termes :

« Le législateur fribourgeois a fait usage de la compétence que lui réserve le droit fédéral. C'est donc manifestement à tort que les recourants font valoir que les conditions de l'art. 6 CC, autorisant les cantons à limiter par des règles de droit public le champ d'application du droit civil fédéral, ne sont pas remplies, car aucun motif raisonnable et pertinent d'intérêt général ne justifie une telle législation cantonale. Il est admis, au contraire, que les mesures prises dans la procédure d'améliorations foncières et, en particulier, la contrainte exercée à l'égard des propriétaires réticents (lors de la fondation du Syndicat) n'ont pas leur fondement dans l'intérêt privé des propriétaires adhérents, mais dans l'intérêt public de l'Etat aux améliorations foncières

et à l'encouragement à l'agriculture (ATF 41 I 29 consid. 2). La législation fribourgeoise sur les améliorations foncières ne saurait ainsi être déclarée en soi inconstitutionnelle. »

Cette thèse fait toujours partie de la doctrine dominante. Elle est rappelée en particulier par Paul-Henri Steinauer : « C'est pourquoi l'art. 703 CC permet (à certaines conditions ...) d'obliger les propriétaires récalcitrants à collaborer à l'œuvre commune : l'entrée dans la communauté (syndicat d'améliorations foncières) devient obligatoire. Cette entorse à la liberté négative d'association donne à l'institution un caractère de droit public. » (Paul-Henri Steinauer, *Les droits réels*, Tome II, Berne 1994, p. 196, n. 1959).

### *3.4.3 Les améliorations foncières comme restriction de droit public à la propriété foncière*

Deux principes fondamentaux rappelés dans tous les arrêts du Tribunal fédéral en la matière depuis des décennies et appliqués dans la grande majorité des décisions de la CAAF et de la CRAF sont les suivants :

1°) La **restriction de droit public que constituent les améliorations foncières** n'est compatible avec la garantie constitutionnelle de la propriété qu'à la condition « que la restriction se fonde sur une **base légale**, qu'elle soit conforme à l'**intérêt public**, enfin, qu'elle donne lieu au paiement d'une **indemnité** lorsque dans ses conséquences, elle équivaut à une expropriation » (Fulvio Antognini, *Le respect de la garantie de la propriété dans les remaniements parcellaires*, in *Blätter für Agrarrecht*, 1970, 1/2 p. 26 ss ; voir également dans le même sens Paul-Henri Steinauer, *op. cit.*, p. 192, n° 1943).

Dans l'arrêt **Syndicat d'améliorations foncières du Vully, du 11 juillet 1973**, le **Tribunal fédéral** a examiné la question de la base légale pour une atteinte à la propriété foncière constituée par l'obligation de cultiver la vigne, en zone viticole remaniée, ainsi que la justification de cette obligation par un **intérêt public** suffisant. Cet arrêt a confirmé la décision de la CAAF du 5 juillet 1972. Selon le Tribunal fédéral :

« Lorsque l'atteinte au droit de propriété est particulièrement grave, le Tribunal fédéral examine librement si la base légale invoquée suffit à

la justifier. Il ne revoit, en revanche, que sous l'angle de l'arbitraire la base légale des autres restrictions (ATF 96 I 133 ; 97 I 795). En l'espèce, le recourant ne conteste pas que ses parcelles doivent être affectées à l'agriculture au sens large. Il admet aussi que la culture de la vigne est celle qui assure le meilleur rendement du sol dans la zone du vignoble compact. On peut donc hésiter à qualifier de particulièrement grave, pour le moment, l'atteinte supplémentaire portée à son droit de propriété par l'obligation de cultiver la vigne. Cette question peut cependant rester indécise, car contrairement à ce que soutient le recourant, la base légale de la restriction contestée apparaît suffisante, même si elle est revue librement. »

2°) La procédure de remaniement constitue une restriction à la propriété qui présente des **analogies avec l'expropriation** mais qui s'en distingue nettement par la caractéristique essentielle suivante :

Knapp mentionne clairement que « en matière de remaniements, l'établissement du nouvel état est régi par le **principe de la compensation réelle** ; l'indemnité en espèce doit être l'exception », tandis qu'Antognini (op. cit., p. 27) ajoute : « Le but d'un remaniement n'est pas de transférer la propriété du sol du domaine privé au domaine public, mais d'effectuer une substitution de biens à l'intérieur du domaine privé..., tandis que, dès qu'il y a expropriation, la garantie réelle (Realgarantie) se réduit à une simple garantie de la valeur (Wertgarantie). Dans la procédure de remaniement, la garantie réelle conserve toute sa portée et sa signification. Cette garantie fonde la **prétention du propriétaire à l'attribution, dans le nouvel état, de biens qui en principe constituent l'équivalent en nature de ceux dont il était propriétaire dans l'ancien état.** »

De ce principe de la compensation réelle et de l'équivalence, Antognini en conclut que « **tant qu'il respecte le principe de l'équivalence, le remaniement parcellaire ne constitue pas, en règle générale, une atteinte grave à la propriété** ; tandis que s'il n'obéit pas à ce principe, l'atteinte devient grave et ses conséquences se rapprochent ou même s'identifient à celles d'une expropriation. »

Les conséquences tirées de la garantie de la propriété dans les remaniements parcellaires constituent le leitmotiv de la majorité des décisions de la CAAF, de la CRAF et du Tribunal fédéral dans le domaine.

## 4. LA PROCÉDURE EN MATIÈRE D'AMÉLIORATIONS FONCIÈRES

### 4.1 Principes généraux d'administration

Comment est organisée la procédure des améliorations foncières sur le plan cantonal ?

Sous l'empire du droit public, les améliorations foncières, subventionnées principalement en vue de réaliser des remaniements parcellaires, sont constituées par une suite d'actes administratifs, réglés par la LAF, entrepris et décidés par les autorités légales compétentes. Les décisions relatives à ces actes de procédure peuvent faire l'objet d'oppositions et de recours à diverses instances. Un bref aperçu de cette organisation permet de situer, par la suite, la phase décisionnelle qui fait l'objet des recours et des décisions de la CRAF, voire du Tribunal fédéral.

Selon la LAF, le **Conseil d'Etat** exerce la haute surveillance sur les améliorations foncières. Il approuve les phases constitutives de la procédure, notamment :

- il nomme les membres de la Commission consultative (art. 3 let. c et 6 LAF) laquelle donne son préavis sur la politique en matière d'améliorations foncières ;
- il nomme la Commission de recours (art. 204 et 205 LAF) ;
- il peut ordonner l'exécution d'un remaniement parcellaire ou d'une autre amélioration foncière, dans l'intérêt public (art. 10 LAF) ;
- il statue en matière d'entreprise intercantonale (art. 12 LAF) ;
- il approuve les statuts du syndicat, leur conférant ainsi la personnalité de droit public (art. 30 et 31 LAF) ;
- il exerce la surveillance sur les organes du syndicat (art. 45 LAF) ;
- il peut ordonner la modification du périmètre de l'entreprise (art. 49 al. 2 LAF) ;
- il prononce la dissolution du syndicat (art. 71 et 72 LAF) ;
- il prend les décisions dans les remaniements parcellaires occasionnés par des travaux d'utilité publique (art. 121 à 128 LAF) et en matière de réunions parcellaires de forêts (art. 139 à 146 LAF) ;

- il peut imposer la constitution d'un syndicat d'entretien (art. 174 al. 3 LAF) ;
- il octroie les subventions et fixe les taux (art. 179 et 180 LAF).

Ces décisions organisationnelles sont susceptibles de recours au Tribunal administratif cantonal (art. 114 al. 1 let. a CPJA ) et non à la Commission cantonale de recours en matière d'améliorations foncières dont le pouvoir de cognition est examiné ci-après.

La **Direction de l'intérieur et de l'agriculture** est l'organe supérieur d'exécution des améliorations foncières (art. 4 LAF). Le **Service cantonal des améliorations foncières** est chargé des améliorations foncières agricoles et viticoles et le **Service des forêts et de la faune** (anciennement Inspection cantonale des forêts) des améliorations forestières.

**L'assemblée constitutive (art. 25 à 29 LAF) du syndicat** est l'acte constitutif de base des opérations d'améliorations foncières. Elle adopte les **statuts**, nomme le **comité** et la **commission de classification** ainsi que la **direction technique**.

L'assemblée est le **pouvoir suprême** du syndicat (art. 37 LAF). Elle arrête les actes de procédure suivants :

- elle statue sur les avances de frais et les modes de paiement ;
- elle décide des modifications importantes du projet ;
- elle décide de la création de sous-périmètres ;
- elle décide de la dissolution du syndicat.

La CAAF a tranché plusieurs recours au sujet des décisions de l'assemblée du syndicat relatives à la répartition des frais et à la perception d'acomptes auprès des propriétaires. En date du 2 juillet 1987, la CAAF a rendu des décisions dans des recours concernant le **Syndicat de la route forestière de la Roche / Montsoflo**. Dans une des décisions, la CAAF s'exprime ainsi :

« Le recourant ne conteste pas sa participation au Syndicat décidée par l'Assemblée constitutive du 16 octobre 1971, qui a, notamment, voté les statuts du Syndicat. Les statuts du Syndicat déterminent les attributions de l'Assemblée générale. Même si ces derniers ne sont pas explicites en ce qui concerne la perception d'acomptes par le Syndicat, la convocation à l'Assemblée du Syndicat ... comprenait no-

tamment au tractandum un point 6 ‘‘fixation des échéances’’. La procédure n’a pas permis d’établir si l’Assemblée générale convoquée avait pris une décision à ce sujet ... Il est évident que ces éléments ne permettent pas de conclure que la décision de la perception d’acomptes ait été prise en bonne et due forme par l’Assemblée générale du Syndicat. Au contraire, les documents produits mentionnent expressément une demande d’acomptes annuels aux propriétaires ‘‘selon décision de la Commission de classification du 28 avril 1972’’. Partant la commission de classification n’étant pas compétente pour prendre une telle décision, la perception des acomptes n’est pas justifiée et les intérêts échus sur les acomptes ne sont pas dus non plus. »

Le **comité** a notamment les attributions suivantes (art. 40 LAF et art. 11 à 13 RELAF) :

- il dirige l’entreprise d’amélioration foncière ;
- il procède aux mises à l’enquête ;
- il ordonne et surveille l’exécution des travaux ;
- il décide des modifications peu importantes du projet.

La **commission de classification** est l’organe général d’exécution des opérations du syndicat (art. 44 LAF et art. 17 RELAF). Elle a notamment les attributions suivantes :

- elle fixe le périmètre définitif, les indemnités et procède à la répartition des frais d’exécution et d’entretien ;
- elle traite les oppositions de sa compétence résultant des enquêtes ;
- en cas de remaniements parcellaires, elle estime en plus la valeur des terres et des peuplements forestiers et répartit les nouvelles parcelles.

## **4.2 La procédure d’approbation des projets de construction**

La procédure d’amélioration foncière vaut également procédure d’autorisation en matière de construction. L’article 18a LAF prévoit en effet que les projets d’améliorations foncières qui concernent des constructions, à l’exception des ouvrages du bâtiment, mis à l’enquête conformément aux articles 16 ss LAF et approuvés par la Direction de l’intérieur et de l’agriculture (ci-après : la Direction), ne sont pas sou-

mis aux procédures d'autorisation prévues par la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions et par la législation sur les routes (cf. aussi art. 171 LATeC).

La Direction est aussi compétente pour statuer sur les recours dirigés contre les décisions prises sur opposition concernant les projets de construction (art. 18b LAF).

En statuant en même temps sur le projet et sur les recours, la Direction est en mesure de coordonner les multiples aspects de sa décision en effectuant la pesée de tous les intérêts en présence.

### 4.3 La procédure des remaniements parcellaires

Cette procédure (art. 82 à 120 LAF) s'applique aux remaniements parcellaires agricoles, viticoles (art. 130) et forestiers (art. 134), et à ceux occasionnés par des travaux d'intérêt public (art. 121 al. 1).

En matière de réunions parcellaires de forêts (art. 139 à 146 LAF), il s'agit d'une procédure simplifiée, décidée ou approuvée par le Conseil d'Etat, sous réserve de la réunion parcellaire de forêt qui « peut être réalisée à l'occasion d'un remaniement parcellaire », auquel cas la procédure de remaniement s'appliquerait.

Les actes administratifs décidés par les organes d'exécution du syndicat que sont le comité et la commission de classification constituent la procédure de réalisation des opérations du remaniement. Ces actes sont en principe **mis à l'enquête publique** (art. 16 et 120 LAF) et ils ouvrent la procédure d'**opposition**, puis de **recours**, tant lors de la mise à l'enquête que lors des décisions d'application y relatives concernant tel ou tel propriétaire.

Les principales opérations des remaniements parcellaires qui font l'objet de discussions, de contestations, d'arrangements ou de décisions attaquables concernent les mesures suivantes :

- le périmètre et les sous-périmètres (art. 85 LAF) ;
- l'ancien état (art. 91 LAF) ;
- les droits réels non inscrits (art. 92 et 93 LAF) ;
- le réseau des chemins (art. 94 à 96 LAF) ;

- les principes de taxation (art. 99 à 102 LAF) ;
- l’emprise pour les ouvrages collectifs du syndicat et les autres ouvrages d’intérêt public (art. 103 et 104 LAF) ;
- les valeurs passagères (art. 105 LAF) ;
- les plus-values et les moins-values (art. 106 LAF) ;
- la nouvelle répartition des parcelles (art. 110 et 111 LAF) selon les principes de la garantie de la propriété et de la compensation réelle ;
- l’adaptation des servitudes, charges foncières et droits personnels annotés (art. 112 et 113 LAF) ;
- la mise en culture (art. 114 et 115 LAF) ;
- le cadastre transitoire (art. 116 à 118 LAF) ;
- l’abornement (art. 119 LAF) ;
- la répartition des frais (art. 62 à 70 LAF).

## 5. LE POUVOIR DE COGNITION ET DE DÉCISION DE LA COMMISSION DE RECOURS EN MATIÈRE D’AMÉLIORATIONS FONCIÈRES

La majorité des décisions rendues par l’autorité de recours cantonale l’ont été sous l’empire de l’ancienne loi (LAF 1960). Un bref regard sur la procédure en vigueur jusqu’en 1991 est nécessaire pour comprendre les changements intervenus avec la nouvelle loi (LAF 1990) ainsi que par l’institution dans le canton de Fribourg d’un **Tribunal administratif** en vertu de l’article 65 de la Constitution cantonale.

### 5.1 La procédure de recours auprès de la CAAF

La procédure de recours instituée par la LAF du 28 juin 1960 a été pratiquée du 1<sup>er</sup> janvier 1961 au 1<sup>er</sup> janvier 1991, date de l’entrée en vigueur de la LAF du 30 mai 1990, sous réserve des dispositions transitoires (art. 223) prévoyant l’application de l’ancien droit aux enquêtes en cours, aux réclamations et recours consécutifs, aux réclama-

tions pendantes et aux recours consécutifs ainsi qu'aux recours pendants.

La LAF 1960 instituait le principe de la **réclamation** d'un propriétaire visé par une **décision** du **comité** ou de la **commission de classification**, en principe suite à une mise à l'enquête d'une des opérations d'amélioration foncière (art. 47 à 51 LAF 1960). Saisie d'une réclamation, l'autorité de décision devait rechercher « **les bases d'un accord** » avec le réclamant (art. 59 à 61 LAF 1960) et si aucune entente n'intervenait, elle devait alors rendre une **décision motivée**, laquelle était notifiée au réclamant par pli recommandé avec indication du délai de **recours à la Commission d'arbitrage** (CAAF).

La **procédure devant l'instance de recours** était réglée par les articles 62 à 68 LAF 1960 ainsi que par les articles 135 à 139 RELAF 1968. Cette procédure prévoyait l'administration des moyens de preuve en application des dispositions du code de procédure civile, conformément à l'article 15 de la loi du 24 mai 1961 fixant la procédure pour les recours administratifs, en vigueur jusqu'à la constitution de la juridiction administrative en 1991. Ce principe a été repris dans la LAF 1990.

Cette procédure ne connaissait pas le **relief** en cas de **défaut** du recourant ou de l'intimé (art. 65 al. 4 RELAF 1968), pas plus que celle prévue par la LAF 1990 (art. 218 al. 2 abrogé par la loi du 25.9.1991 portant adaptation de la législation cantonale à la LOTA et au CPJA).

**L'effet suspensif** d'un recours à la CAAF n'était pas mentionné, omission comblée par la LAF 1990 (art. 214 abrogé par la loi du 25.9.1991 portant adaptation de la législation cantonale à la LOTA et au CPJA).

En ce qui concerne le **pouvoir de décision de la CAAF**, la LAF 1960 ne disait pas si la CAAF était une autorité de **cassation** ou **d'appel**, c'est-à-dire si elle devait, en cas d'admission du recours, annuler la décision ou en rendre une nouvelle qui remplace celle qui était attaquée. Généralement, la CAAF se bornait à **annuler la décision** et à donner certaines **directives** concernant la nouvelle décision à rendre par le comité ou la commission de classification. En tel cas, la nouvelle décision devait faire l'objet d'une nouvelle enquête.

La LAF 1990 avait également comblé cette lacune à son article 219 en prévoyant qu'en cas d'admission du recours, la CRAF « réforme » ou « annule » la décision querellée.

La CAAF statuait dès lors souvent en indiquant à la commission de classification la voie à suivre dans les considérants de sa décision et en jugeant, comme en la cause concernant le **Syndicat d'améliorations foncières du Vully, le 2 mai 1973** : « le recours déposé le 29 décembre 1972 ... est admis partiellement dans le sens des considérants. »

## 5.2 La modification intervenue dans la LAF 1990

Les travaux de la Commission chargée d'élaborer le projet de loi sur les améliorations foncières ont débuté en 1979 et la nouvelle loi a été votée par le Parlement le 30 mai 1990. Dans le Message du Conseil d'Etat du 8 juillet 1988 accompagnant le projet de loi, il est précisé ce qui suit concernant le **pouvoir de cognition de la Commission de recours** :

« Le Titre sixième "Oppositions, recours et autres voies de droit" contient quatre chapitres qui devraient permettre aux justiciables, comme aux autorités de décision, de trouver avec plus d'aisance et de clarté, pour les premiers, les moyens dont ils disposent pour faire valoir leurs droits et auprès de qui ils peuvent le faire, pour les secondes, leur compétence et leur pouvoir de cognition. ... les principales innovations portent, d'une part, sur l'extension du cercle des personnes ayant qualité pour agir et devenir partie à une procédure et, d'autre part, sur la dénomination de la Commission d'arbitrage en matière d'améliorations foncières (CAAF) qui prend l'appellation correspondant déjà à ses compétences actuelles soit "Commission de recours en matière d'améliorations foncières" » (BGC, février 1990, p. 7).

Il n'est pas utile de commenter plus amplement les nouvelles dispositions « judiciaires » de la LAF 1990, puisqu'après onze ans de gestation pour entrer en vigueur au 1er janvier 1991, ces dispositions ne sont demeurées applicables que jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1992, soit durant une année, abrogées et modifiées qu'elles ont été, en vertu de la **loi du 25 septembre 1991 portant adaptation de la législation cantonale à la LOTA et au CPJA**. Cette loi d'adaptation a modifié, à

son **article 94**, le Titre sixième de la LAF 1990. Les articles 197 à 211 sont nouveaux, tandis que les articles 212 à 222 sont abrogés.

Si la LOTA a supprimé neuf commissions de recours en matière administrative, elle a maintenu une **juridiction spéciale pour le domaine des améliorations foncières**, en raison de sa spécificité et des connaissances techniques très particulières que doivent avoir les membres d'une telle instance de recours. **L'article 26 al. 2 et 3**  
**LOTA** précise à ce sujet :

« Les compétences de la Commission d'arbitrage en matière d'améliorations foncières, de la Commission d'arbitrage en matière d'améliorations forestières et de la Commission de recours en matière de remaniement de terrains à bâtir sont transférées à une **commission de recours unique**, placée sous la surveillance du Tribunal administratif. Les modalités sont définies par la loi et l'arrêté d'adaptation. »

Ce principe de la LOTA a été entériné dans le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA) à son article 117 qui réserve précisément la compétence de certaines Commissions de recours en qualité d'autorité supérieure cantonale après épuisement des voies préalables de réclamation ou de recours (art. 118 CPJA).

## **5.3 Les voies de droit en matière d'améliorations foncières**

### *5.3.1 L'opposition et l'effet suspensif*

La procédure actuelle institue la voie de **l'opposition** et non plus celle de la « réclamation » auprès de l'organe qui a rendu une **décision**, à savoir (art. 197 LAF) :

- le comité et la commission de classification d'un syndicat ;
- les organes d'une entreprise communale ou intercommunale au sens de l'article 80 LAF ;
- le conseil communal au sujet de l'entretien des ouvrages après la dissolution du syndicat.

La qualité pour faire opposition (art. 198 LAF) appartient :

- à quiconque est atteint par une décision et a un intérêt digne de protection à la voir annulée ou modifiée ;

- à la Commission cantonale de protection de la nature et du paysage et à la Commission des monuments historiques et édifices publics ;
- aux associations d'importance nationale et à leurs filiales cantonales qui se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à d'autres tâches semblables par idéal, référence étant maintenue avec l'article 12 LPN.

Ainsi, la CRAF a notamment eu à connaître en 1995 des recours de la Ligue fribourgeoise pour la protection de la nature, de la Ligue Suisse pour la protection de la nature et des Amis du Chemin de St-Jacques de Compostelle concernant le tracé d'un ancien chemin répertorié dans la cause c/ le Syndicat d'améliorations foncières de Billens ainsi que d'un recours de la Ligue fribourgeoise pour la protection de la nature au sujet d'un chemin alpestre en la cause c/ le Syndicat du Burgerwald (9 juin et 23 juin 1995).

Compte tenu des nouvelles dispositions de procédure, la CRAF n'a pas eu à se prononcer sur la recevabilité des recours déposés par ces institutions de protection de la nature, comme c'était le cas précédemment.

L'article 199 LAF contient une innovation lorsque l'intéressé fait opposition à une décision qui n'a pas été mise à l'enquête ; le **délaï d'opposition** de 30 jours peut être reporté jusqu'à 12 mois suivant la décision.

Quant à l'**effet suspensif**, l'article 201 LAF le prévoit **dès l'opposition**, sous réserve de l'article 115 al. 1 LAF, lorsqu'il s'agit d'une opposition à une décision du **comité ordonnant la mise en culture** ; dans ce cas l'effet suspensif n'est pas accordé, sauf décision contraire de l'autorité saisie, par exemple le comité, voire la CRAF.

En effet, lors d'une décision de mise en culture, après une décision du comité sur opposition, et **en cas de recours** auprès de la CRAF, la même disposition s'applique et il n'y a pas d'effet suspensif sauf décision de la CRAF à ce sujet.

C'est une exception au principe de l'effet suspensif de recours prévu à l'article 84 al. 1 CPJA.

### 5.3.2 *La procédure de recours devant la CRAF*

Ainsi que cela ressort du présent chapitre, la procédure administrative a été entièrement revue et elle s'est institutionnalisée par la création du Tribunal administratif (LOTA) et par l'adoption des règles de procédure administrative (CPJA). Partant, les règles de procédure spéciales en matière d'améliorations foncières sont adaptées (loi portant adaptation) au nouveau droit administratif. On peut ainsi dire que la procédure administrative (art. 76 à 100 CPJA) s'applique, en principe, à l'instance de recours qu'est la CRAF, sous réserve des règles de procédure particulières prévues aux articles 203 à 207 LAF 1990. Telle est la portée de l'article 1<sup>er</sup> al. 1 CPJA, qui stipule l'application de ce code de procédure aux décisions à prendre par les autorités administratives et les autorités de la juridiction administrative.

L'article 3 CPJA distingue l'autorité ordinaire de la juridiction administrative qu'est le Tribunal administratif et les autorités spéciales que sont notamment (art. 3 al. 2 let. b CPJA) « les commissions de recours instituées par la loi », en l'occurrence, en vertu de l'article 26 al. 2 LOTA, « la Commission de recours en matière d'améliorations foncières ».

#### a) Les décisions sujettes à recours

Ce sont principalement les **décisions** rendues par le comité ou la commission de classification statuant **sur opposition** (art. 197 LAF), (voir ci-dessus 5.3.1) dans leur sphère de compétence, selon le type d'améliorations foncières (art. 203 LAF).

Il en va de même des décisions prises en matière d'entreprises communales et intercommunales, selon l'article 80 LAF.

Il s'agit, en outre, des décisions motivées, selon l'article 59 al. 2 LAF, rendues par la commission de classification, pour contraindre un propriétaire voisin d'un syndicat à supporter les travaux nécessaires à l'exécution des améliorations.

Enfin, l'article 203 al. 2 LAF attribue à la CRAF les recours qui lui sont dévolus par d'autres lois, notamment en matière de remboursements de terrains à bâtir (art. 128 LATeC).

La qualité pour recourir (art. 206) appartient aux « mêmes personnes, autorités et organisations que celles qui ont qualité pour faire opposition (art. 198) », voir ci-dessus 5.3.1.

## b) Statut de la CRAF

La CRAF est placée sous la surveillance du Tribunal administratif (art. 205 LAF). Ses membres sont nommés par le Conseil d'Etat (art. 204 LAF). Elle statue en dernière instance cantonale (art. 203 al. 3 LAF).

Ce statut a été réexaminé dans le cadre du Message du 7 juillet 1998 accompagnant le projet de loi adaptant les règles sur le contentieux administratif aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Comme la Commission de recours en matière de nouvelles mensurations parcellaires, la CRAF a été maintenue en qualité d'autorité de recours statuant en dernière instance cantonale, en lieu et place du recours au Tribunal administratif, pour les motifs suivants :

« Dans l'ensemble, ces deux commissions peuvent être considérées comme des tribunaux indépendants et impartiaux au sens de l'article 6 CEDH. Pour améliorer leur "apparence" d'indépendance, critère important aux yeux des organes de Strasbourg, l'avant-projet mis en consultation proposait de faire élire leurs membres, non plus par le Conseil d'Etat, mais par le Grand Conseil, comme c'est le cas pour les membres des autres tribunaux qui statuent en dernière instance cantonale. Cette proposition, qui a été approuvée par les commissions elles-mêmes, va néanmoins au-delà des exigences posées par l'article 6 CEDH ; la Cour européenne et le Tribunal fédéral admettent en effet que, "au plan organisationnel, il n'est pas suffisant que les membres de l'autorité soient nommés par le gouvernement pour exclure la qualité de tribunal" (ATF 122 IV 8 consid. 2b). Une élection par le Grand Conseil n'est donc pas indispensable. Elle ne nous paraît d'ailleurs pas la plus adéquate si l'on considère que les domaines d'activité de ces commissions sont très spécialisés. Le projet maintient donc finalement la nomination par le Conseil d'Etat » (Message cité *in* BGC, septembre 1998, p. 735 ss).

### c) La publicité des débats

Comme le mentionne l'article 207 al. 2 LAF, en règle générale, la Commission ordonne **des débats**, lesquels sont **publics**, selon l'article 91 al. 2 CPJA.

Le Message précité relève que « pour satisfaire aux exigences de **l'article 6 CEDH** relatif à la publicité des débats, l'article 91 al. 1 CPJA est complété afin de **donner expressément aux parties la possibilité de demander des débats**. Par rapport au texte actuel de l'article 91 al. 1, la nouvelle formulation couvre non seulement le Tribunal administratif mais également les deux Commissions de recours » (BGC, septembre 1998, p. 737).

### d) La décision sur recours

Les articles 95 à 100 CPJA s'appliquent en matière de décisions, l'article 219 LAF 1990, ayant été abrogé. Cet article 219 LAF avait le mérite de clarifier le **pouvoir de décision de la CRAF**, comme **autorité de réforme**, en cas d'admission du recours (voir ci-dessus 5.1).

Le CPJA octroie à l'autorité de recours le pouvoir :

- de « **modifier la décision** attaquée au détriment d'une partie, lorsque cette décision viole le droit ou repose sur une constatation inexacte ou incomplète des faits... » (art. 96 al. 1 CPJA).
- en cas de recevabilité du recours, de **confirmer** ou **d'annuler** « totalement ou partiellement la décision attaquée » (art. 98 CPJA) et,
- en cas d'annulation de la décision, de **statuer elle-même** sur l'affaire ou la **renvoyer** « à l'autorité inférieure, s'il y a lieu, avec des instructions impératives » (art. 98 CPJA).

Ces dispositions élargissent l'étendue du pouvoir de décision de la CRAF, soit à la **réforme** de la décision attaquée, soit à la **cassation**, avec **renvoi** à l'organe qui a rendu la décision attaquée (art. 203 al. 1 let. a et 197 al. 1 LAF), avec, le cas échéant, **l'indication impérative du sens de la nouvelle décision à rendre**, par exemple, l'obligation de remettre à l'enquête une opération du remaniement (taxation, modification de surfaces attribuées à un propriétaire, répartition des frais, etc.). En fait la CAAF et la CRAF ont souvent dû utiliser ce procédé, mais cela, dans les considérants de la décision (voir point 5.1), sans

pouvoir le dire clairement dans le dispositif, l'ancienne procédure ne le prévoyant pas.

Dans une décision récente concernant le **Syndicat d'améliorations foncières de Cheyres-Yvonand, le 9 septembre 1999**, la CRAF a ainsi statué :

« Le recours interjeté le 14 mars 1999 par X contre la décision rendue le 22 février 1999 par le Commission de classification du Syndicat d'améliorations foncières de Cheyres-Yvonand est rejeté.

La Commission de classification est toutefois invitée à prendre contact avec X, dans un délai de trente jours dès la notification de la présente décision, afin de lui proposer un nouveau lotissement dans la parcelle Y NE mais avec une surface telle que la soulte en faveur du Syndicat soit réduite, dans le sens des considérants. »

Un recours au Tribunal fédéral contre cette décision de la CRAF a été rejeté par cette instance, le 13 mars 2000.

#### e) La décision par défaut

Le droit administratif suisse, en général, et le CPJA sont peu explicites sur les conséquences du défaut de comparution ou de représentation à l'audience. L'article 33 al. 2 CPJA dit brièvement que « la convocation est signée et mentionne l'objet de la comparution et les conséquences d'un éventuel défaut », ceci dans la procédure de première instance.

De même, l'obligation des parties de collaborer à l'établissement des faits (art. 47 et 48 CPJA) peut amener l'autorité à ordonner la production de documents, par exemple, ou la comparution personnelle ; dans un tel cas, l'article 49 CPJA prévoit également que « lorsqu'une partie ne prête pas le concours qu'on peut exiger d'elle, l'autorité peut déclarer ses conclusions irrecevables ou statuer sur la base du dossier ; les parties sont informées des conséquences possibles de leur attitude ».

Dans tous les cas, **la loi ne prévoit pas le relief** des décisions prises en cas de défaut de comparution et de défaut du devoir de collaborer ordonné par l'autorité.

**Ce même principe est appliqué dans la procédure de recours** devant la Commission de recours en matière d'améliorations foncières.

**L'article 65 LAF 1960** traitait du défaut à l'audience en détail et disait expressément que lorsque le recourant ou les deux parties font défaut, **la décision attaquée devient définitive** (al. 1) avec les conséquences pour les frais de séance (al. 2 et 3) et précisait (al. 4) : « Si l'intimé fait défaut, il est procédé sur le recours en son absence. Il n'y a pas de relief ».

La conséquence judiciaire du défaut du recourant ou des deux parties consiste dans la force de chose jugée formelle que prend la décision attaquée en ce sens qu'elle devient **définitive** et exécutoire, sans que l'autorité de recours n'ait à trancher le litige, par simple décision déclarative.

La CAAF a eu l'occasion de statuer dans deux cas particuliers des conséquences du défaut. Ainsi, en la cause **Syndicat d'améliorations foncières de Rossens et environs, le 23 juin 1976**, la CAAF a constaté que :

« la cause ayant été assignée en séance de ce jour, le recourant a comparu quelques instants, puis s'en est allé avant même qu'ait commencé l'instruction de la cause ; que dès lors, la CAAF ne peut que constater le défaut du recourant, de sorte que l'article 65 al. 1 LAF est applicable : "Lorsque le recourant ou les deux parties font défaut, la décision attaquée devient définitive" et que partant, le recours déposé le 26 avril 1976 par X doit être rayé du rôle. »

De même, dans une affaire concernant le **Syndicat d'améliorations foncières de Frasses, le 19 novembre 1986**, la CAAF a constaté que :

« bien qu'il ait été régulièrement cité au débat de ce jour le 11 septembre 1986, X n'a pas comparu, qu'il n'a pas non plus demandé le renvoi de la séance, ni même fourni une quelconque excuse et qu'il doit dès lors être fait application de l'article 65 de la loi du 28 juin 1960 sur les améliorations foncières... et que partant, la décision rendue le 18 juillet 1986 par la Commission de classification du Syndicat des améliorations foncières de Frasses doit être déclarée définitive et le recours déposé par X rayé du rôle ».

Il y a lieu de préciser que dans ces cas, les frais de séances sont mis à la charge du recourant défaillant, sans motif valable, selon l'article 65 al. 2 LAF 1960.

**La nouvelle LAF de 1990** prévoyait à son article 218 la même procédure tout en atténuant le formalisme en ce sens que « lorsque le recourant fait défaut **sans motifs valables**, la décision attaquée **devient exécutoire**. Si l'intimé ou les tiers intervenants font défaut, il est procédé sur le recours, nonobstant leur absence. Il n'y a pas de relief. »

L'article 207 LAF précise à son alinéa 2 la procédure du CPJA en ces termes : « En règle générale, la Commission ordonne des débats. **Elle statue nonobstant l'absence des parties à ceux-ci. Il n'y a pas de relief.** »

Cette disposition (art. 207 LAF) consacre le **principe des débats**, lesquels sont publics (art. 91 al. 2 CPJA), sauf cas particuliers de huis-clos, et modifie le pouvoir de décision de la CRAF, en ce sens que si le recourant fait défaut, la décision attaquée ne devient pas exécutoire, mais la CRAF "**statue en l'absence des parties**" aux débats.

Dans l'examen des recours qui leur ont été soumis, la CAAF, puis la CRAF ont toujours refusé le relief en cas de procédure par défaut. Toutefois, dans certains cas, **le recourant absent à l'audience a été reconvoqué**, car la Commission de recours estimait sa présence indispensable, soit pour expliquer les motifs de son recours, soit pour parvenir à un arrangement avec un autre propriétaire intéressé, par exemple, afin de ne point paralyser une procédure de remaniement pour des raisons d'opportunité évidentes, notamment l'évitement de frais considérables pour le syndicat, comme ceux entraînés par l'arrêt des travaux d'aménagement en automne, ceux-ci devant être entrepris à nouveau au printemps, nécessitant de ce fait pour un seul propriétaire l'installation d'un nouveau chantier, etc. Il en a été de même si le défaut était dû à un « motif valable », comme l'absence à l'étranger pour une longue période ou le décès d'un très proche parent. Ce faisant, la CAAF anticipait sur le prescrit de l'article 218 LAF, qui a été abrogé par la loi du 25 septembre 1991 portant adaptation de la législation cantonale à la LOTA et au CPJA.

## f) La publicité des décisions de la CRAF

Si ce principe avait été appliqué pour les décisions de cette Commission de recours, le présent document existerait depuis 1960 au moins. Mais, à ce jour, ni la CAAF, ni la CRAF n'avaient publié leur jurisprudence au niveau cantonal. Seules les décisions ayant été l'objet de recours au Tribunal fédéral ont bénéficié, parfois, d'une publicité par la publication des arrêts du Tribunal fédéral.

Si les principaux arrêts du Tribunal administratif ont été publiés, selon l'article 22 LOTA, la conformité avec les exigences de l'article 6 CEDH a nécessité **la modification de cette disposition en rendant obligatoire la publicité de tous les jugements « sous une forme appropriée »** et en prévoyant la publication « des principaux arrêts » et des « décisions de principe » rendues en plenum.

Le Message du 7 juillet 1998, déjà cité, a constaté : « Quant aux Commissions de recours, elles n'assument actuellement pas la publicité de leurs jugements. Un renvoi dans les lois concernées aux principes qui régissent la publicité des jugements du Tribunal administratif est donc nécessaire ».

La loi du 17 septembre 1998 adaptant les règles sur le contentieux administratif aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme a ainsi introduit dans la LAF 1990 un article 207a nouveau, ainsi libellé :

« L'article 22 de la loi d'organisation du Tribunal administratif s'applique par analogie à la publicité des jugements rendus par la Commission ».

Toutes les décisions de recours sont disponibles à consultation auprès du Service cantonal des améliorations foncières. Les principales décisions faisant jurisprudence sur les points essentiels des remaniements parcellaires et sur l'interprétation juridique des dispositions légales seront donc publiées de manière appropriée.

## 6. LES PRINCIPALES DÉCISIONS SUR LES NOTIONS FONDAMENTALES

Les extraits de jurisprudence cités proviennent de quelque 450 décisions rendues en plus de 30 ans à savoir les décisions rendues par la Commission d'arbitrage (CAAF) de 1970 à 1990 puis par la Commission de recours (CRAF) de 1991 à 1999.

Les extraits sont réunis par sujet et sont précédés de la définition légale et d'un commentaire ; ils abordent aussi les changements intervenus dans la législation ainsi que les décisions prises par le Tribunal fédéral sur les recours tranchés par la Commission cantonale. Ils sont souvent accompagnés d'un court résumé des faits pour faciliter la compréhension de la motivation de la décision.

### 6.1 Quelques décisions en matière de recevabilité

Un cas typique de recours irrecevable est celui tranché par la CAAF, le **23 juin 1970**, en la cause concernant le **Syndicat d'améliorations foncières de la Basse-Broye**, le recourant ayant précédemment retiré sa réclamation auprès de la commission de classification, puis requis verbalement une « reconsidération », laquelle n'avait pas fait l'objet d'une décision écrite de la commission de classification susceptible d'être attaquée. Ce recours a en outre été déclaré téméraire et frappé d'une amende de 100 francs.

Dans l'affaire concernant le **Syndicat d'améliorations foncières RN12 Bulle-Vuippens**, la CAAF, le **23 juin 1979**, a prononcé l'**irrecevabilité** du recours, non seulement parce que le recourant n'était pas propriétaire de parcelles dans le remaniement, ni tiers intéressé (art. 33 LAF 1960), mais parce qu'il n'avait dans la procédure de réclamation devant la commission de classification aucune procuration pour agir au nom de la propriétaire, celle-ci ayant d'ailleurs assisté personnellement aux séances de prise des vœux concernant son attribution et signé un accord à ce sujet ; la propriétaire n'avait pas donné procuration à son fermier non plus pour recourir auprès de la CAAF et « ce n'est pas une simple lettre d'accord pour peu explicite délivrée le jour même de la séance devant la CAAF qui peut valoir procuration pour recourir. »

Le **20 septembre 1973**, la CAAF a également déclaré irrecevable les recours interjetés par les voisins du Chemin des Arses, à Charmey, car ils n'étaient pas propriétaires de parcelles dans le périmètre de l'entreprise.

Le recours déposé en la cause concernant le **Syndicat d'améliorations foncières de la Basse-Broye**, a été déclaré **irrecevable par la CAAF, le 21 juillet 1982**, car le recourant n'avait requis aucune procuration des autres membres de la communauté héréditaire et n'avait « à lui seul pas la qualité pour agir en justice ». En outre, le recourant contestait des objets n'ayant donné lieu à aucune décision motivée de la commission de classification.

Un tel motif a été expressément soulevé en la cause concernant le **Syndicat d'améliorations foncières de Semsales-Grattavache-Progens, le 20 avril 1983** ; la CAAF « observe d'emblée et d'une manière générale qu'elle n'est compétente que pour trancher du litige portant sur des objets concernant le remaniement parcellaire, ayant été mis à l'enquête publique conformément à l'article 47 LAF et sur lesquels la commission de classification a pris une décision motivée (art. 61 et 62 LAF). Tant la réclamation (art. 60 al. 1 let. b LAF) que le recours portant sur d'autres objets sont irrecevables ».

Dans cette décision d'irrecevabilité, comme dans d'autres cas **la CAAF n'a pas limité son pouvoir d'appréciation à l'irrecevabilité**, à titre préliminaire, mais par souci de clarté et d'explication à l'égard d'un recourant peu versé dans la procédure judiciaire, et pour des questions d'opportunité, vu le « caractère » du recourant, **elle a brièvement examiné les divers griefs soulevés**, ce qui lui a permis d'estimer qu'ils auraient vraisemblablement tous été rejetés avant de conclure, en tout état de cause, à leur irrecevabilité.

En la cause **Syndicat d'améliorations foncières de Granges-Paccot - Givisiez - Cormagens, 11 juillet 1973**, la CAAF a déclaré le **recours irrecevable** parce que « de toute évidence, les travaux précités (frais de construction d'une route à répartir entre deux communes) n'ont pas été décidés dans le cadre du remaniement parcellaire par le syndicat ou ses organes, mais par des communes dans le cadre de leur autonomie ».

## 6.2 Le périmètre du syndicat d'améliorations foncières

### 6.2.1 Notions

#### a) La notion de périmètre de l'entreprise

Le périmètre est une des composantes essentielles de toute entreprise d'améliorations foncières. Selon l'article 46 LAF, « un périmètre est déterminé pour tous les syndicats d'améliorations foncières ».

La loi ne donne pas de définition du périmètre. Cette notion géométrique est définie par « Larousse » comme « le contour d'une figure tracée sur un plan ou sur une surface ». Presque toutes les entreprises d'améliorations foncières et en particulier les remaniements parcellaires, ainsi que les améliorations alpestres, sont organisés à l'intérieur d'un périmètre **déterminé** ou **fixé**.

Le périmètre délimite d'abord **l'étendue de l'entreprise** d'améliorations foncières ; cette étendue englobe les surfaces de terres appartenant à un certain nombre de propriétaires ou par exemple l'ensemble d'un territoire communal ou plusieurs communes (entreprises communales et intercommunales, art. 79 ss LAF), voire des propriétés s'étendant au-delà du territoire cantonal (art. 12 LAF).

Le principe général en la matière est que « l'entreprise d'améliorations foncières s'étend, en règle générale, à une région pourvue de limites naturelles ou formant une entité économique » (art. 11 LAF). La jurisprudence montre que cette notion de limite naturelle ou entité économique est importante lorsqu'un propriétaire inclus dans un périmètre demande, par exemple, d'en être exclu, souvent pour ne pas payer sa part de frais.

Le périmètre fait partie de **l'acte constitutif du syndicat**. Il détermine le cercle des immeubles et de leurs ayants droit (titulaires de droits réels ou personnels) qui forme le **périmètre proposé** (art. 26 LAF) à l'assemblée constitutive du syndicat ; dès la constitution du syndicat, votée, puis approuvée par le Conseil d'Etat (art. 30 LAF), on parle de **périmètre de constitution** (art. 31 al. 2 LAF). Le périmètre est en quelque sorte **provisoire**, car il devra être mis au point par la commission de classification (art. 47 al. 1 LAF) et il pourra être étendu ou réduit (art. 47 al. 2 et 3 LAF), avant de devenir le **périmètre délimité** par la commission de classification pour être mis à l'enquête

publique (art. 48 al. 1 LAF). Ce n'est qu'après liquidation des oppositions et recours interjetés à la suite de la mise à l'enquête publique que le périmètre mérite le label de **périmètre définitif** (art. 48 al. 2 LAF). Même dans ce cas, des modifications ultérieures sont possibles, en suivant la même voie que celle prévue pour son adoption antérieure (art. 47 et 48 LAF) ou sur ordre du Conseil d'Etat (art. 49 al. 2 LAF) ; la Direction de l'intérieur et de l'agriculture fixe et étend le périmètre « **obligatoire** » dans les remaniements parcellaires ordonnés par le Conseil d'Etat (art. 50 et 10 LAF).

L'article 123 LAF, applicable en matière de remaniements parcellaires occasionnés par des travaux d'intérêt public, définit le périmètre ainsi : « Le périmètre est fixé de manière à permettre une nouvelle répartition des terres qui puisse efficacement et rationnellement réparer les inconvénients causés à la propriété par l'exécution des travaux ».

Dans le Message du Conseil fédéral du 3 juillet 1959 relatif à la loi fédérale sur les routes nationales (FF 1959 II 112), on cerne la notion de **périmètre** de la manière suivante :

« La procédure de remembrement, sous forme de réunion de terrains agricoles, de forêts ou de terrains à bâtir, doit être notamment appliquée - dans un périmètre approprié - lorsqu'elle est dans l'intérêt de la construction de la route ou est imposée par le maintien d'une utilisation économique du sol ... Les réunions de terrains agricoles ne donnent un résultat satisfaisant que si elles portent sur l'ensemble des biens-fonds compris dans le périmètre ».

## b) Le périmètre et sa portée juridique

Dès son inclusion dans le périmètre, le propriétaire ou l'ayant droit titulaire d'un droit réel ou personnel est soumis obligatoirement à l'entreprise du remaniement (art. 31 al. 2 LAF). Les immeubles dont il est propriétaire au Registre foncier sont grevés de la mention de la procédure d'amélioration foncière, ce qui restreint son entière capacité de disposer en ce sens que, en cas de vente d'un de ses immeubles, l'acquéreur d'un droit sur ces immeubles est subrogé à son prédécesseur en droits et obligations (art. 31 al. 3 LAF), ce qui a pour conséquences juridiques que le nouveau propriétaire est substitué dans les droits de l'ancien propriétaire et devient titulaire d'une prétention dans

la procédure de remaniement parcellaire, au même titre que l'ancien propriétaire. En bref, cela signifie qu'il n'est pas certain de retrouver les immeubles qu'il a acquis et payés, mais qu'il pourra se voir attribuer d'autres immeubles, remaniés, à un endroit différent, pour autant qu'il obtienne l'équivalence garantie par la loi (art. 110 LAF).

Le périmètre a également des **conséquences pour les voisins** (art. 55 à 59 LAF) puisque ceux-ci **sont tenus de supporter**, moyennant éventuelles indemnités, les **travaux nécessaires** à l'exécution des améliorations, comme ils peuvent être tenus à subir une **emprise de terrain** de peu d'importance, hors périmètre, pleinement compensée, voire la création d'une servitude (art. 57 LAF).

**La garantie de la propriété foncière** limite toutefois la contrainte juridique d'adhérer à une entreprise d'amélioration foncière, notamment lorsqu'il s'agit d'un **remaniement ordonné** par la Conseil d'Etat (art. 50 et 10 LAF) et d'un périmètre obligatoire. Dans ce cas, on peut admettre, avec François Budry (op. cit. p. 91), que dans un tel remaniement, « le périmètre doit être en principe limité aux parcelles sur lesquelles l'ouvrage a une répercussion et à celles qui sont indispensables à un nouvel aménagement satisfaisant des propriétés ». Ainsi l'article 19 de la loi du 14 février 1961 d'application de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales prévoit que le périmètre peut être **limité** à une partie d'une commune concernée par la construction d'une route nationale.

Dans les **remaniements parcellaires agricoles** (art. 82 ss LAF) **contractuels** ou **volontaires**, la loi (art. 85 LAF) limite l'inclusion des **zones à bâtir**, selon la LATeC, à la condition qu'elles soient nécessaires à l'entreprise, et l'inclusion dans le périmètre du **domaine public**, des **fermes, habitations** et des **autres bâtiments non agricoles** est prévue, mais ils ne sont touchés par les opérations de remaniement que s'ils sont **indispensables** à la réalisation du projet ou si leurs propriétaires le requièrent (art. 85 al. 3 et 4 LAF).

Dans une décision du **7 juin 1978**, la CAAF en la cause **Syndicat d'améliorations foncières de Châtel-St-Denis** a précisé, au sujet des propriétaires inclus dans le périmètre que « les propriétaires, dont les biens-fonds sont situés dans le périmètre de l'entreprise, sont en principe directement touchés par les opérations du remaniement parcellaire ».

### c) Les sous-périmètres

Par cette expression, on entend des périmètres spécifiques délimités à l'intérieur du périmètre général de l'entreprise.

Selon l'article 53 al. 1 LAF, le sous-périmètre est « une partie du périmètre où les travaux d'améliorations foncières sont exécutés selon un régime qui leur est propre ou lorsque les travaux n'intéressent qu'un nombre limité de propriétaires ».

Le sous-périmètre, décidé par l'assemblée générale (art. 37 al. 2 let. e et 53 al. 2 LAF), est délimité par la commission de classification et mis à l'enquête publique (art. 120 al. 1 let. a et 53 al. 2 LAF).

Dans les remaniements parcellaires agricoles, l'article 85 LAF stipule que le projet fixe le périmètre général de l'entreprise et délimite également les **sous-périmètres**, notamment **viticoles, forestiers et à bâtir**.

La question de la création de sous-périmètres a été explicitée dans une décision de la CRAF du 4 septembre 1998 concernant le Syndicat du Chemin du Gros-Mont :

« Les recourants demandent qu'il soit constaté que le périmètre du Syndicat Fin Don Hugon constitue un sous-périmètre du Syndicat du Gros-Mont, respectivement que des sous-périmètres soient créés pour répartir équitablement les frais d'entretien du chemin de base. Ils requièrent également la création de plusieurs sous-périmètres ».

La CRAF a rejeté ces requêtes pour les motifs suivants :

« La CRAF constate tout d'abord que la création d'un ou de plusieurs sous-périmètres n'avait pas été requise par les recourants lorsqu'ils ont formé opposition à l'enquête publique du 23 janvier au 23 février 1998 ... Ils se sont bornés à demander à être exclus du périmètre du Syndicat du Chemin du Gros-Mont ... Partant, la commission de classification n'a pas pu rendre une décision à propos de la création de sous-périmètres ... En outre, à l'époque de la constitution du Syndicat, ni les propriétaires concernés, ni la commission de classification n'ont demandé la création d'un sous-périmètre ... ; la commission de classification qui était alors compétente en vertu de l'ancienne loi et le Service des améliorations foncières n'ont pas davantage proposé la constitution d'un tel sous-périmètre.

Par la suite, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les améliorations foncières, le Syndicat n'a pas créé un sous-périmètre pour les pâturages de X. Certes, les recourants ont déclaré que le SAF ne leur avait pas proposé la création d'un tel sous-périmètre à l'époque de la constitution du Syndicat ...

Toutefois, les recourants ne sauraient aujourd'hui, au moment de la répartition des frais, demander la constitution d'un tel sous-périmètre qui n'a jamais été demandé, ni créé ».

La CRAF cite l'article 53 al. 1 LAF qui définit le sous-périmètre et constate que :

« Si un ou plusieurs sous-périmètres avaient été créés, ceux-ci auraient éventuellement concerné les travaux relatifs à la route menant aux pâturages X, voire d'autres chemins de desservance débouchant sur le chemin de base. Celui-ci, le chemin du Gros-Mont ne pouvait à l'évidence pas être divisé en plusieurs sous-périmètre, dès lors qu'il était l'objet principal du Syndicat du Chemin du Gros-Mont. La création de plusieurs sous-périmètres comme le requièrent les recourants n'aurait ainsi pas eu de sens.

La CRAF relève en outre par surabondance de motifs que la clé de répartition des frais de construction et d'entretien de la totalité du Chemin du Gros-Mont serait très sensiblement la même si 3 sous-périmètres avaient été créés ».

En fait, ce que les recourants voulaient, c'était la constitution de sous-périmètres pour payer uniquement les frais relatifs aux chemins vicinaux desservant leurs propres pâturages, sans participer aux frais du chemin de base, objet même du Syndicat.

### *6.2.2 Arrêts du Tribunal fédéral*

a) **Inclusion de tous les fonds dans le périmètre, y compris ceux qui appartiennent à la Commune** – Attribution à celle-ci d'un terrain dont elle aura besoin pour la création d'un centre sportif (Häfeli c/ Illnau, Commune de Zurich, Tribunal agricole, 10 juillet 1968 ; ATF 94 I 602) :

« L'inclusion d'un bien-fonds dans le périmètre d'un remaniement parcellaire fait l'objet d'une décision rendue dans la première phase de la procédure ; cette décision a, en principe, force exécutoire si elle

n'est pas attaquée par voie de recours ; elle ne peut plus être mise en question dans les phases subséquentes de la procédure.

Les remaniements parcellaires doivent améliorer de façon durable les conditions d'exploitation des entreprises agricoles. Il faut, par conséquent, éviter que l'assainissement obtenu soit remis en question peu de temps après. Or ce serait le cas si la Commune qui, à l'intérieur du périmètre, doit établir des chemins, des places de tir ou de sport, des stations d'épuration ou d'autres installations d'intérêt public, ne disposait plus, après la nouvelle répartition, des terrains nécessaires, qu'elle devrait donc soit en acheter, soit en acquérir par voie d'expropriation. Une telle acquisition ultérieure par la Commune pourrait avoir comme conséquence qu'un domaine, recomposé selon les exigences d'une exploitation moderne, serait à nouveau dissocié, que des domaines arrondis seraient de nouveau partagés ou réduits. Pour éviter de telles conséquences et réaliser une amélioration durable des conditions d'exploitations agricoles, but de tout remaniement parcellaire, il faut autant que possible tenir compte, déjà dans la procédure de remaniement parcellaire, des besoins de terrain de la communauté publique. C'est pourquoi, de tels terrains doivent être laissés dans le périmètre afin qu'ils puissent être attribués à la commune au moment de la nouvelle répartition. »

**b) A l'intérieur du périmètre, création d'une zone viticole – notion de vignoble compact (Syndicat d'améliorations foncières du Vully, arrêt du Tribunal fédéral 11 juillet 1973) :**

« En vertu des articles 45 al. 1 et 47 LAF, la Commission de classification fixe, à l'intérieur du périmètre, les différentes zones agricoles, viticoles, forestières, des habitations et des terrains à bâtir. La possibilité de créer une zone viticole est donc bien prévue par la loi cantonale. On pourrait certes soutenir qu'il faut entendre la notion de zone viticole dans un sens large, qui impliquerait l'affectation à l'agriculture en général, avec seulement la **faculté** d'y cultiver la vigne, cette culture étant exclue ailleurs... Mais cette interprétation ne s'impose pas. Il faut lui préférer celle qui donne à la zone viticole le sens strict de zone où la seule culture admise est celle de la vigne.

Le droit suisse, fédéral et cantonal, doit en effet être appliqué comme un tout. Or, l'article 89 de la loi sur l'agriculture impose aux cantons de veiller à ce que les terres améliorées avec l'aide de la Confédération soient convenablement exploitées. Le remaniement viticole im-

plique des aménagements spéciaux, plus coûteux que ceux d'un remaniement agricole. En l'espèce, la Confédération fournit du reste des prestations accrues. Une exploitation convenable implique dès lors nécessairement la culture de la vigne, qui justifie seule les aménagements particuliers effectués. Ce but ne serait pas atteint si la zone viticole n'était pas entendue au sens strict défini. »

### 6.2.3 *Décisions de la Commission de recours*

a) **Inclusion de parcelles bâties dans le périmètre** – le recourant conclut à l'exclusion de ses parcelles 1079, 1254 et 1367 du périmètre (Syndicat d'améliorations foncières de Grandvillard-Estavannens, CRAF 5 décembre 1997) :

« Les trois parcelles précitées ne sont pas des parcelles agricoles mais des parcelles bâties.

Selon l'article 85 al. 3 et 4 LAF les zones à bâtir, au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ne sont incluses dans le périmètre que si elles sont nécessaires à l'entreprise... Le domaine public, les fermes, les habitations et les autres bâtiments non agricoles sont inclus dans le périmètre, mais ils ne sont touchés par les opérations du remaniement que si ils sont indispensables à la réalisation du projet ou si le propriétaire le requiert.

Il y a lieu de déterminer si l'inclusion des parcelles du recourant est nécessaire à l'entreprise de remaniement du syndicat conformément à la disposition précitée ...

La commission de classification a, quant à elle, développé des considérations quelque peu circonstanciées pour établir la nécessité d'inclure les parcelles précitées dans le périmètre.

Une telle inclusion permettrait notamment de régler des problèmes cadastraux (rectification de limites, regroupement), des problèmes de servitudes ou des échanges entre zones à bâtir et zones agricoles. Une telle inclusion permet également de délimiter les parcelles agricoles attenantes conformément à leur utilisation effective et au besoin actuel de l'exploitation agricole, d'améliorer la culture des terrains classés en zone à bâtir mais dont l'usage agricole sera provisoirement poursuivi, d'assurer le dégagement des fermes situées à l'intérieur du village et de réaliser facilement des échanges entre la zone agricole et la zone à bâtir. Il s'agit bien là des mesures nécessaires à entreprendre dans un

remaniement parcellaire, d'où le bien-fondé de la décision de la commission de classification.

Le recourant invoque en outre une discrimination en alléguant que d'autres zones bâties du village de Grandvillard n'ont pas été incluses dans le périmètre.

Contrairement à l'avis du recourant, le syndicat était favorable à l'inclusion des terrains sis à l'Ouest de la zone village qui comprennent des habitations. Toutefois les instances de subventionnement ne voulaient pas entrer en matière sur une aussi importante modification de la zone village. Ces mêmes instances ont ainsi décidé de ne pas subventionner une nouvelle extension du périmètre dans cette zone-là.

A contrario le fait que la Confédération ait accepté l'inclusion des parcelles 1079, 1254 et 1367 du recourant dans le périmètre démontre bien que celle-ci a été reconnue nécessaire et indispensable aux opérations du remaniement ...

Par ailleurs, la CRAF note que si les parcelles du recourant sont incluses dans le périmètre celles-ci ne seront pas nécessairement modifiées conformément à l'article 85 al. 4 LAF. »

**b) Inclusion de parcelles bâties dans le périmètre – exigences de la protection des sites et des paysages** (Syndicat d'améliorations foncières de Grandvillard-Estavannens, CRAF 5 décembre 1997) :

« Nonobstant le rejet du recours de X et Y, la CRAF se doit d'attirer l'attention de la commission de classification sur les particularités que comporte l'inclusion de telles parcelles dans le périmètre du syndicat.

En effet le village de Grandvillard sera porté à l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse au même titre que le village de Tornyle-Petit ou de Mézières FR.

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451) a notamment pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays et de promouvoir leur conservation et leur entretien (art. 1 let. a).

... Le Conseil fédéral doit établir après avoir pris l'avis des cantons un inventaire d'objets d'importance nationale (art. 5 de la LPN). En application de cette disposition, le Conseil fédéral a rendu une ordon-

nance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (RS 451.12).

Le fait que le village de Grandvillard soit qualifié de site d'importance nationale dans un avenir très proche mérite certains égards de la part de ceux qui sont amenés à remanier des parcelles à bâtir sises dans le périmètre de remaniement parcellaire.

Ainsi la CRAF se doit d'inviter la commission de classification à collaborer étroitement avec la Commission des biens culturels du canton de Fribourg, pour le cas où les limites des parcelles des recourants venaient à être modifiées. Il en ira de même avec les autres propriétés voisines jouxtant les terrains agricoles. »

**c) Importance d'un périmètre archéologique dans un plan d'aménagement local** (Syndicat d'améliorations foncières de Billens, CRAF 17 novembre 1995) :

« Le plan d'aménagement local de Billens a été remis une nouvelle fois à l'enquête du 12 mars au 13 avril 1993. En ce qui concerne la Charrière des Cornes, la seule modification nouvelle de ce plan approuvé par le Conseil d'Etat, le 30 novembre 1993, a trait à la mention « RAIL 2000 » qui n'y figurait pas auparavant.

Au vu de ce qui précède, la CRAF constate dès lors que le chemin AF 12 est actuellement sis en périmètre archéologique au PAL de Billens.

Il convient maintenant de déterminer la portée de cette mise en périmètre archéologique, respectivement si la commission de classification peut effectuer les travaux de modifications du revêtement et la correction du tracé comme elle l'avait mis à l'enquête ...

En l'espèce, et ainsi que prélevé, le chemin AF 12 a été admis comme site archéologique au PAL de Billens. Dès lors, l'article 64 al. 4 LATeC s'applique : "dans un site archéologique protégé, aucun travail de construction, au sens des règles de police des constructions, ne peut être effectué sans l'autorisation de la Direction de l'Instruction publique et des affaires culturelles".

La CRAF constate qu'il ressort de la procédure que le Service archéologique cantonal (SAC) s'oppose au projet de reconstruction du chemin tel qu'il était prévu par la commission de classification, respectivement qu'il se serait opposé en temps utile s'il avait été informé des modifications prévues. La commission de classification ne peut passer

outre les recommandations du SAC et procéder aux travaux mis à l'enquête. L'article 64 LATeC requiert en effet impérativement l'autorisation du Département concerné en cas de mise en zone archéologique, autorisation qui n'est en l'espèce pas donnée (lettre du SAC du 4 juillet 1995) ... Partant au vu de ce qui précède, le recours doit être admis dans le sens des considérants. »

**d) Remaniement d'un terrain à bâtir inclus dans le périmètre d'un remaniement de terrains agricoles (Syndicat d'améliorations foncières de Domdidier, CRAF 18 mai 1995) :**

« A la teneur de l'article 105 al. 3 LATeC, "le remaniement d'un terrain à bâtir qui, en raison des circonstances, doit être inclus dans le remaniement de terrains agricoles, se fait dans le cadre de ce dernier et selon la procédure prévue par la législation sur les améliorations foncières".

Au terme de cette disposition, le remaniement de terrains à bâtir sis dans le périmètre doit se faire selon la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (ci-après LAF). La commission de classification se doit donc de respecter les prescrits de l'article 110 LAF ...

La CRAF note toutefois que le recourant avait une surface de 20'056 m<sup>2</sup> sur la parcelle 1102. Au nouvel état, la parcelle 303.3 a exactement la même surface. Ceci n'est pas étonnant, dès lors que la commission de classification a opéré un échange m<sup>2</sup> pour m<sup>2</sup> afin de sauvegarder la surface à bâtir pour chaque propriétaire. Le recourant ne saurait dès lors se plaindre d'une perte de surface en zone à bâtir ...

S'agissant de la vocation de terrain à bâtir, la CRAF estime que la nouvelle parcelle 303.3 NE est plus favorable au recourant que son ancien état. En effet, ce dernier présentait, au nord-est de la parcelle 1102, une surface de 25 m de large sur 50 m de long qui n'était que difficilement constructible en raison des distances aux limites ...

Bien qu'ayant une vocation de terrain à bâtir, la parcelle 303.3 NE est actuellement exploitée de façon agricole. Sa configuration actuelle permet également une exploitation agricole bien meilleure qu'elle ne l'était auparavant. Elle dispose en outre d'un bon accès dans sa partie sud-est.

De ce fait, la CRAF constate que le recourant ne subit pas d'inconvénient dû aux modifications apportées, tant du point de vue

des terrains à bâtir que du point de vue agricole. Au contraire, il reçoit en échange une surface identique lui octroyant des facilités de construction qu'il n'avait pas auparavant sur son ancienne parcelle. »

**e) Remaniement parcellaire et modification des zones trois ans plus tard – demande d'attribution d'une prétention en terrain agricole dans la zone à bâtir** (Syndicat d'améliorations foncières de Dompierre, CRAF 27 mai 1997) :

« La CRAF estime que les raisons pour lesquelles le recourant n'a pas élevé d'opposition dans le cadre de la mise à l'enquête du nouvel état sont compréhensibles. En effet selon le recourant la Commune lui avait promis que sa parcelle 216.2 NE serait lotie en zone à bâtir au PAL. Dans de telles conditions, il était normal que, fort des assurances soi-disant données sans réserve par la Commune, X n'éleva aucune réclamation contre le nouvel état.

A ce propos la CRAF estime, avec le SAF (courrier du 4 septembre 1991) qu'une modification de zone qui intervient 3 ans après la mise à l'enquête du nouvel état d'un remaniement parcellaire atteint fortement la crédibilité de ce dernier. En effet, les propriétaires pourraient se sentir lésés par une modification de l'affectation des terrains qu'ils ont abandonnés lors de la mise à l'enquête du nouvel état. Il eut été plus judicieux, voire nécessaire, d'entreprendre les deux procédures simultanément, de telle sorte que les propriétaires puissent sauvegarder leurs droits et interjeter les recours ou oppositions en temps utile et en toute connaissance de cause. »

La CRAF ayant admis la recevabilité du recours, elle a rejeté le recours pour les motifs suivants :

« Le recourant ne se plaint pas qu'il n'ait pas reçu au nouvel état du terrain agricole non équivalent à celui qu'il abandonnait. Il veut par contre que la CRAF lui attribue en échange une parcelle de 9'600 m<sup>2</sup> dans l'actuelle zone à bâtir, en lieu et place de sa parcelle 216.2 en zone agricole.

Une telle conclusion n'est pas admissible dans le cadre d'une procédure relative à un remaniement parcellaire. En aucun cas le recourant qui était propriétaire d'immeubles agricoles à l'ancien état pourrait élever une prétention tendant à obtenir en échange du terrain à bâtir ...

Au moment de la mise à l'enquête, toutes les parcelles en cause étaient sises en zone agricole. Le Tribunal administratif a même ajouté, lorsque le recourant voulait se voir lotir en zone à bâtir : «le recourant ne manque donc pas d'audace de venir se plaindre devant le Tribunal administratif de l'échec de ses manœuvres spéculatives. Il n'avait aucun droit à être privilégié dans la révision d'affectation des zones» (Tribunal administratif, décision du 18 février 1993, page 8). »

Le 21 septembre 1993 le **Tribunal fédéral a rejeté le recours de X**, estimant mal fondé le grief tiré du principe de la bonne foi concernant les déclarations de la commune, celle-ci s'étant « engagée uniquement, par la décision précitée, à examiner un éventuel classement de la parcelle no 216.2 en zone à bâtir, dans la mesure où ce classement s'avérerait justifié du point de vue de l'aménagement du territoire ». Quant à la modification du plan d'affectation des zones, le Tribunal fédéral a déclaré que :

« celui-ci a été étudié avec l'intention de ne pas agrandir les zones à bâtir délimitées par le plan d'affectation antérieur au-delà de l'étendue prévue par l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, et d'y incorporer par priorité des terrains appartenant à la commune. Cette politique permettait à la collectivité de maîtriser le développement du village ; elle assurait aussi une parfaite égalité de traitement entre les autres propriétaires de terrains agricoles, aucun d'eux n'étant avantagé par le nouveau plan.

... Au surplus, on constate d'emblée que le plan d'affectation litigieux ne cause aucun préjudice au recourant. Le terrain qui lui appartient conserve son affectation antérieure ; il ne doit s'en prendre qu'à lui-même si, comme il le prétend, il a acheté les parcelles de l'ancien état à un prix excessif. »

**f) Remaniement parcellaire, plan d'affectation des zones – parcelle agricole proche d'une éventuelle zone industrielle** (Syndicat d'améliorations foncières de Domdidier, CRAF 4 juillet 1995) :

« Le recourant voudrait se voir lotir en la parcelle 444 1 du fait que, selon lui, cette parcelle a une valeur bien supérieure à celle de la parcelle 444 a.

Dans son recours le recourant allègue: « la valeur d'une parcelle agricole est, d'une part, composée de sa valeur d'exploitation agricole et,

d'autre part, de la valeur du marché surtout lorsqu'elle se trouve dans un parcellet qui est considéré comme réserve de terrain à mettre dans une zone industrielle. »

La CRAF a rejeté le recours pour les motifs essentiels suivants :

« Les parcelles 5 et 13 AE étaient des parcelles sises en zone agricole. La parcelle 444 a est également sise en terrain agricole. De plus, le plan des zones qui a été adopté par le Conseil d'Etat ne va pas être modifié sous peu, tant s'en faut. Selon la jurisprudence constante de la CRAF, un propriétaire ne peut pas exciper d'un futur éventuel changement de zone pour subodorer que telle ou telle parcelle, sise actuellement en zone agricole, sera bientôt sise en zone commerciale ou industrielle. A moins d'indices importants permettant de tirer une telle conclusion, la CRAF ne saurait d'ores et déjà établir que la parcelle 444 I sera sise en zone industrielle, surtout, comme en l'espèce, lorsque le plan directeur a été approuvé récemment. »

X a recouru au Tribunal fédéral contre la décision de la CRAF du 4 juillet 1995. Par décision du 28 décembre 1995 le Tribunal fédéral a rejeté le recours en confirmant la jurisprudence en ce sens :

« La législation cantonale sur les améliorations foncières ne comporte aucune obligation pour les autorités du syndicat de prendre en considération une planification future qui n'est pas encore en vigueur. La jurisprudence admet cependant que, lors de la nouvelle répartition, les terrains à bâtir et ceux sur lesquels il faut s'attendre à voir s'élever des constructions dans un proche avenir soient attribués aux seuls propriétaires qui ont dû les céder (ATF 99 I a 158 ; 95 I 366 consid. 6c ; 90 I 290). Dans le cas particulier, le recourant se borne à affirmer sans le démontrer que le secteur sera colloqué en zone industrielle ...

Les parcelles no 5 et 13 dont le recourant était propriétaire à l'ancien état font en effet partie de la zone agricole de la Commune d'Avenches et rien n'indique que les autorités de cette localité entendent les classer en zone industrielle ou commerciale à brève échéance. Le fait qu'elles sont situées à proximité immédiate de la zone d'activité II de la Commune voisine de St-Aubin englobant les installations industrielles de la maison Ciba-Geigy, de la zone commerciale des « Attes » et de la future route de desserte de cette zone ne suffit pas à rendre vraisemblable que leur collocation agricole va disparaître dans un plus ou moins proche avenir. La Commune de St-Aubin a d'ailleurs révisé son plan d'aménagement local au printemps 1992 ; à cette occasion, elle a confirmé le statut agricole de l'ensemble des ter-

rains situés dans le périmètre des "Attes". Ce plan est en principe valable pour quinze ans (art. 33 al. 3 LATeC) ; un éventuel changement d'affectation dans l'intervalle devrait tenir compte de l'Inventaire Cantonal des surfaces agricoles et supposerait, en cas de diminution des zones agricoles, le réexamen du plan d'aménagement local (art. 56 al. 4 et 5 LATeC).

Enfin le recourant n'établit pas que ces terrains seraient déjà équipés. Il n'y a donc pas lieu de considérer les parcelles no 5 et 13 comme des terrains en attente d'être bâtis et de faire une exception aux règles d'attributions applicables aux terres agricoles en reconnaissant au recourant un droit à recevoir son attribution dans le secteur des Attes en confirmant la décision de la Commission de classification. Sur ce point, la décision attaquée échappe au grief d'arbitraire. »

### **6.3 Les principes de taxation – les valeurs passagères**

#### *6.3.1 Taxation des parcelles – Estimation de l'ancien état et du nouvel état*

(art. 47 LAF 1960 ; art. 99, 101 et 102 LAF 1990)

L'article 102 LAF 1990 prévoit expressément que les taxes types, les principes de taxation et les taxes de détail sont mis à l'enquête généralement en même temps que l'ancien état, ce qui n'était pas le cas sous le régime dans l'ancienne loi, et ce qui a causé un certain nombre de réclamations et de recours pour des propriétaires possédant de nombreuses parcelles ou lorsque le périmètre était très étendu, leur attention n'ayant pas été suffisamment apportée sur l'estimation de l'ancien état.

a) **Principe de taxation et taxes de détail définitives**, jurisprudence du Tribunal fédéral (Syndicat d'améliorations foncières de Rossens et environs, CAAF 5 mai 1977) :

« La CAAF doit constater que les taxes de détail ont été mises à l'enquête en 1972 et n'ont fait l'objet d'aucune réclamation de la part de X. On peut dès lors raisonnablement penser que ce dernier en était satisfait ... Ces taxes sont aujourd'hui exécutoires et ne sauraient être remises en question. A ce sujet la jurisprudence du Tribunal fédéral

est précise: un propriétaire qui n'a pas critiqué en temps utile l'estimation des fonds ne peut plus l'attaquer par la suite, notamment lors de la nouvelle répartition (JdT 1965 I p. 296). Une exception à cette règle pourrait néanmoins être faite lorsque le périmètre à remanier est très étendu, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce, ou si des faits nouveaux et déterminants surviennent ultérieurement. Cette dernière hypothèse n'est pas réalisée non plus dans le cas particulier. En effet seule la construction de l'autoroute dont les travaux sont actuellement en cours a modifié de façon importante l'état des lieux. Mais le tracé de la RN 12 était déjà connu de X lors de l'estimation des terrains en 1972 puisqu'il a été mis à l'enquête avant 1970 ... Enfin, il n'est pas inutile de relever que les principes de taxation mis à l'enquête du 14 au 29 décembre 1970 ne prévoient pas de détaxation en raison de la proximité de l'autoroute. Ces principes sont applicables à chacun. »

**b) Estimation de la valeur des terrains – recours tardif, jurisprudence du Tribunal fédéral (Syndicat d'améliorations foncières du Vully, CAAF 13 février 1977) :**

« La CAAF estime le recours tardif car l'estimation de la valeur des terrains a été mise à l'enquête du 7 au 26 octobre 1968 ; X avait adressé une réclamation à la commission de classification laquelle lui avait donné satisfaction. X ne considérait pas son recours comme tardif car à cette époque il ignorait quelles parcelles lui seraient enlevées et quelles autres lui seraient attribuées.

En cette matière le Tribunal fédéral s'est exprimé dans un arrêt publié au JdT 1965 I 296 en disant que le résultat de la première étape de la procédure, soit la détermination de l'ancien état des terres et leur estimation, devient définitif avec la liquidation des oppositions éventuelles formées à cet égard et qu'il ne peut en principe plus être attaqué dans la phase suivante de la procédure, lors de la nouvelle répartition. Cette réglementation a de bonnes raisons d'être. L'exécution ordonnée d'un remaniement parcellaire n'est possible que si le périmètre à remanier et l'estimation du terrain sont déterminés de façon définitive et obligatoire pour tous les intéressés, car ils sont la base de la suite de la procédure. S'ils pouvaient encore être mis en question lors de la nouvelle répartition, la procédure qui, même sans cela, est compliquée et souvent longue, en serait alourdie et prolongée à l'excès. Aussi bien la doctrine admet en général que, lors de la publication du plan d'estimation, chaque propriétaire doit contester l'estimation tant

de ses immeubles que de tous les terrains compris dans le remaniement et qu'au stade de la répartition il ne peut plus faire valoir que ses anciennes parcelles ont été taxées trop bas ou que le terrain qui lui échoit a été évalué trop haut. Une exception pourrait tout au plus être faite lorsque la zone de remaniement est particulièrement étendue et que le morcellement du sol est très intense, et que, partant on ne peut guère exiger du propriétaire qu'il examine tous les biens-fonds du périmètre. »

**c) Adaptation de la valeur d'échange des taxes en cas d'attribution de terrain agricole pour compenser une prétention en terrain à bâtir**, jurisprudence du Tribunal fédéral (Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Bulle - Vuippens, CAAF 8 juin 1983) :

« La CAAF doit encore constater que la Commission de classification a taxé les terrains à bâtir 3 fr/m<sup>2</sup> et les terrains agricoles 10 ct à 2.50 fr/m<sup>2</sup> ... Quant au coefficient retenu pour le calcul des soultes, il a été fixé de 0 à 3 pour tenir compte des différences qu'il y a entre des terrains se trouvant à divers endroits ... La différence des taxes entre un terrain à bâtir et un bon terrain agricole est ainsi minime.

Toutefois il s'agit là de pures valeurs d'échange qui n'ont d'importance que pour répartir les fonds dans la procédure d'attribution et, partant, n'ont besoin d'être exactes pour chaque terrain qu'en rapport avec l'estimation des autres parcelles (JdT 1965 I 296). Cette taxation n'est dès lors pas critiquable dans la mesure où chaque propriétaire reçoit au nouvel état toute sa prétention en terrain de même nature qu'à l'ancien état.

En revanche s'il n'y a pas pleine compensation réelle en terrain de même nature, une taxation bien différenciée prend une importance décisive.

Ainsi dans le cas particulier, une soulte, même maximum 9 fr/m<sup>2</sup> (taxe de 3 fr/m<sup>2</sup> multipliée par le coefficient 3), ne correspond pas du tout à la réalité pour un terrain à bâtir. La commission de classification elle-même l'admet puisque, dans la région de Marsens, un terrain à bâtir équipé vaut 45 fr/m<sup>2</sup> et un terrain à bâtir non équipé vaut 21 fr/m<sup>2</sup> ... Il en va de même si en remplacement de terrain à bâtir, un propriétaire reçoit au nouvel état une parcelle de terrain agricole. Sa prétention, calculée sur la base de taxes peu différenciées, ne lui permet d'obtenir

qu'une surface à peu près égale, mais de valeur réelle évidemment bien inférieure.

D'autre part, ce même terrain à bâtir est nécessairement attribué à un autre propriétaire en remplacement d'un terrain agricole, ce qui lui procure un avantage inversement proportionné au préjudice subi par celui qui a dû l'abandonner.

C'est ainsi qu'en l'espèce X reçoit au nouvel état une surface de terrain agricole à peu près équivalente en compensation des 440 m<sup>2</sup> de terrain à bâtir qui lui ont été enlevés et que le propriétaire voisin Y reçoit 440 m<sup>2</sup> de terrain à bâtir en remplacement d'une surface guère plus grande de terrain agricole.

Il y a donc appauvrissement d'un côté et enrichissement de l'autre, c'est-à-dire une inégalité de traitement incompatible avec la garantie de la propriété.

Le principe de la compensation réelle est lui aussi violé en l'espèce.

Le Tribunal fédéral a précisé qu'il y a arbitraire et méconnaissance du principe de la compensation réelle, déjà, lorsqu'il n'est pas tenu compte entre deux terrains agricoles de leurs différences de perspective d'utilisation à long terme. A plus forte raison y a-t-il arbitraire lorsqu'il n'est pas suffisamment tenu compte des différences importantes qui distinguent un terrain agricole d'un terrain à bâtir (ATF 99 Ia 158). »

**d) Parcelle de l'ancien état en zone agricole acquise par une collectivité publique pour construire un station d'épuration – refus de considérer une taxation comme terrain à bâtir** (Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Bulle - Vuippens, CAAF 2 mai 1984) :

« En fait, le recourant soutient que son ancienne parcelle était du terrain à bâtir afin d'obtenir une taxation plus élevée et en compensation une soulte en argent ou une plus grande surface de terrain au nouvel état.

A cet égard la CAAF constate d'abord que l'article 76 a de l'ancien état de propriété du recourant n'était pas situé dans une zone à bâtir du plan d'aménagement de la commune de Vuippens ni dans un sous-périmètre créé à cet effet. Doit-on cependant admettre que la commission de classification aurait dû considérer ce terrain comme du terrain

à bâtir ? En effet, selon l'article 52 ch. 3 al. 2 RELAF, "à défaut de tels plans, peuvent être considérés comme terrains industriels ou à bâtir ceux que le propriétaire a aménagés à cet effet et qui sont destinés à la construction ou à l'industrie dans un avenir relativement proche".

La procédure établit à ce sujet que la parcelle en question, bien que favorablement située (proximité du lac et du village de Vuippens) n'était pas équipée du tout et qu'il n'était pas question qu'elle puisse être bâtie dans un avenir rapproché, étant notamment située en dehors de la zone à bâtir de la commune de Vuippens.

Néanmoins, le fait que ce terrain ait été acquis par des collectivités publiques pour y ériger une station d'épuration permet-il, comme le prétend le recourant, de le considérer comme du terrain à bâtir ? Une telle argumentation repose sur une confusion juridique. En effet, la zone à bâtir, délimitée par les communes dans leurs plans d'aménagement conformément à la législation en matière d'aménagement du territoire et de construction, réglemente les droits des propriétaires privés d'élever des constructions sur leurs fonds, soit en leur conférant le droit de bâtir soit en limitant l'exercice de ce droit... En bref, les zones à bâtir concernent l'exercice des droits du propriétaire foncier selon le droit privé (art. 667 ss CC) en relation avec les restrictions de droit public à cette propriété (art. 702 CC). En revanche, les constructions d'intérêt public dont la réalisation est confiée aux pouvoirs publics cantonaux ou communaux ne confèrent aucun droit subjectif à des particuliers. »

**e) Principe de taxation des terrains à échanger dans le remaniement – demande de révision des taxes refusée (Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Granges-Paccot - Givisiez - Cormagens, CRAF 16 mars 1995) :**

« Les recourantes demandent une révision dans les plus brefs délais possibles de la taxation concernant l'attribution de la parcelle 125 NE.

Selon l'article 67 du règlement d'exécution du 9 avril 1968 de la loi sur les améliorations foncières du 28 juin 1960 (ci-après : RELAF), le but de l'estimation des terrains est de permettre un échange judicieux des parcelles ainsi que la compensation en argent des différences entre prétentions nettes et attributions. L'article 68 RELAF poursuit: les terrains agricoles sont estimés à la valeur d'échange. La valeur d'échange se rapproche de la valeur de rendement. Pour fixer la compensation en argent, la valeur d'échange est adaptée à la valeur vénale

agricole de la région considérée. Pour estimer la valeur d'échange (taxes), il faut tenir compte notamment de la qualité du sol, de l'exposition et de la topographie de la parcelle ainsi que de l'éloignement et de la différence d'altitude par rapport au centre d'exploitation (art. 70 RELAF). Afin de procéder à cette taxation, la commission de classification découpe le terrain en secteurs à l'intérieur desquels elle fixe des taxes types (ou taxes de référence) qui servent de points de repère à la taxation de détail (art. 71 RELAF). L'estimation des plus ou moins-values des terrains résultant des travaux collectifs du remaniement parcellaire font l'objet d'une taxation spéciale ...

Les recourantes ne contestent pas que les taxations de 1976 sont actuellement définitives. Pourtant, elles allèguent qu'une révision des taxes est aujourd'hui nécessaire, car selon elles, elles avaient à l'ancien état du terrain agricole cultivable et cultivé alors qu'elles ont reçu en échange un terrain qui n'est pas cultivable.

Pourtant, au moment de la taxation, les parcelles n° 8 et 210 AE n'étaient pas cultivables ni même cultivées. Elles étaient déjà encombrées de dépôts de gravier dus à la construction de l'autoroute...

En outre, la CRAF observe que la parcelle 125 NE n'a pas changé d'affectation depuis le début du remaniement parcellaire. Ce terrain a toujours été considéré comme du terrain agricole, nonobstant les efforts vains des recourantes en vue de l'affecter en zone d'activité du Lavapesson.

Cet échec des recourantes ne saurait constituer une obligation pour la Commission de classification de modifier les taxations. C'est en effet sur la base de ces taxes, même si elles datent de plus de trente ans, que l'ensemble des changements intervenus entre l'ancien et le nouvel état a été fait. Une modification générale de l'ensemble des taxes entraînerait une modification complète de l'ensemble du remaniement, ce qui n'est matériellement pas possible. »

### 6.3.2 *Les valeurs passagères*

Estimation des valeurs passagères (art. 105 LAF 1990 ; art. 43 RELAF 1992 ; art. 83 à 86 RELAF 1968)

Ce sont des éléments qui influencent la valeur des terrains et qui n'ont pas été pris en compte dans la taxation de détail, comme les arbres, les poteaux, les servitudes et conduites, les cultures spéciales.

En la cause Syndicat d'améliorations foncières du Vully (CAAF 26 juillet 1972), la CAAF définit la **notion de culture spéciale et de valeur passagère**. X demandait l'annulation de la taxation des valeurs passagères des parcelles de son ancien état. S'agissant d'une vigne, considérée comme une culture spéciale et taxée comme valeur passagère, le recourant demandait encore que la culture de la vigne haute soit considérée comme une culture spéciale par rapport à la culture de la vigne en taille gobelet :

« Les allégations du recourant ne sont ainsi pas pertinentes en l'espèce. La commission de classification a marqué une différence importante entre les vignes en gobelet et les vignes hautes. La proportion de un quart tient suffisamment compte de la nature spéciale quant à l'exploitation d'une vigne haute ...

En outre la commission de classification a pris soin de s'entourer d'avis d'experts compétents pour effectuer les taxations des valeurs passagères ... A la suite de cette expertise la commission de classification a augmenté les taxes des vignes hautes ... La commission de classification n'a dès lors pas été imprudente dans la taxation des vignes du recourant. Après avoir taxé, elle s'est renseignée et a suivi les propositions des experts en allant plus loin dans la taxation. Là où ces derniers avaient suggéré une augmentation de 20 ct/m<sup>2</sup>, la commission de classification a effectué une augmentation de 50 ct/m<sup>2</sup>.

Sans doute, admet la CAAF, le recourant éprouvera pendant une période de transition certains inconvénients d'exploitation du fait qu'il est équipé essentiellement pour la culture de la vigne haute. Mais il s'agit d'inconvénients inhérents à toute procédure de remaniement qui sont largement compensés par les importantes parcelles regroupées qui ont pu lui être attribuées, en raison précisément des taxes supérieures adoptées par la commission de classification pour l'estimation des vignes hautes. »

## 6.4 La nouvelle répartition des parcelles : ancien état – nouvel état

Nouvelle répartition – nature et surfaces des terrains à échanger – application des articles 48 LAF 1960 et 110 LAF 1990.

a) **Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans la nouvelle répartition des parcelles** (Arrêt du Tribunal fédéral du 22 septembre 1976, CAAF 12 février 1975 – Syndicat d'améliorations foncières de Cugy et environs) :

« En matière de remaniement parcellaire, le Tribunal fédéral n'intervient qu'avec une réserve particulière. En effet, la solution à adopter par les autorités cantonales dépend dans une très large mesure des conditions locales, que ces autorités sont mieux à même d'apprécier que le Tribunal fédéral ; par ailleurs, on ne peut ignorer que l'annulation d'une décision qui concerne un seul propriétaire peut remettre en cause la répartition dans son ensemble ou tout au moins en grande partie. Dès lors, à moins que les autorités cantonales n'aient commis une erreur manifeste, le Tribunal fédéral se borne en principe à apprécier l'attribution d'un bien-fonds par rapport à l'ensemble de l'entreprise ; il compare l'ancien état et le nouvel état quant à leur composition, leur surface et leur valeur, et examine si les modifications intervenues sont telles que ces règles élémentaires du droit des remaniements paraissent avoir été violées, mettant le recourant dans une situation qui se trouve en complète contradiction avec la loi et que ne justifie aucun motif raisonnable (ATF 96 I 42). »

b) **Nouvelle répartition des parcelles – facteur éloignement – regroupement des parcelles** (Arrêt du Tribunal fédéral du 26 février 1975, CAAF 26 mars 1974 – Syndicat d'améliorations foncières de Cugy et environs) :

« Sur la base de ces divers éléments, il convient de constater tout d'abord que le recourant reçoit, dans le nouvel état, des terrains dont la valeur globale est supérieure de quelques francs à la valeur des parcelles de l'ancien état. Il est vrai que la surface du nouvel état est inférieure de 3'065 m<sup>2</sup> à celle de l'ancien état, mais il s'agit d'une diminution de surface de 1,3 %, donc d'une réduction minimale qui ne saurait être d'une importance déterminante ni quant à la nature ni quant à la

valeur des parcelles à échanger. On ne peut qu'en déduire que les attributions nouvelles sont en moyenne un peu mieux taxées que les parcelles de l'ancien état, ce dont ne saurait se plaindre le recourant, dans les circonstances données. Au demeurant, propriétaire de plus de trente parcelles dans l'ancien état, il voit toutes ses prétentions groupées dans le nouvel état en quatre lots principaux formés autour des parcelles dont il était déjà propriétaire. Il est incontestable que ce regroupement intensif et ce rapprochement des terres autour de la ferme, sans être à eux seuls décisifs, constituent un élément d'appréciation non négligeable et permettent certainement une rationalisation plus poussée de l'exploitation agricole.

D'ailleurs, et c'est ce qui est déterminant, l'ensemble des attributions faites au recourant dans le nouvel état sont nettement moins éloignées de son centre d'exploitation que la majorité de ses parcelles de l'ancien état. Le remaniement parcellaire a donc à cet égard apporté au domaine une importante amélioration. »

Le recourant contestait également l'attribution de la parcelle 400 NE d'une surface de 93'719 m<sup>2</sup>, estimant qu'elle avait une trop grande contenance par rapport à l'ensemble de son exploitation ce qui pouvait occasionner un changement de son mode d'exploitation. Ce grief n'étant pas motivé, le Tribunal fédéral a rejeté cet argument tenant compte du fait qu'à l'ancien état le recourant était déjà propriétaire de plus de 50'000 m<sup>2</sup> dans ce secteur :

« De surcroît, indépendamment de la dissémination des parcelles de l'ancien état, le recourant, alors que le remaniement était déjà en voie de réalisation, a acquis au village de Cugy 14 parcelles, ce qui a rendu plus difficile le regroupement du domaine. La commission de classification a réuni dans la région de la Grange des Bois, centre de gravité du domaine du recourant, plus de 200'000 m<sup>2</sup> répartis en trois secteurs. Seule la parcelle 328 NE est quelque peu décentrée par rapport à la ferme. Dans ces conditions, le recourant ne saurait sérieusement se plaindre de l'attribution de la parcelle 400 NE. Il obtient en définitive une amélioration très nette de son domaine comparativement à son ancien état.

On peut donc conclure, compte tenu de tous ces éléments, que les principes élémentaires à observer lors d'un remaniement parcellaire n'ont pas été violés, que le regroupement des parcelles s'est opéré de manière intensive et que l'exigence de la compensation réelle, consacrée par l'article 48 LAF, a été sauvegardée. La solution retenue par la

commission de classification et confirmée par la CAAF résiste dès lors au grief d'arbitraire. »

**c) Nouvelle répartition des parcelles – comparaison avec d'autres propriétaires** (Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Bulle – Vuippens, CAAF 16 avril 1980) :

« La CAAF estime dès lors que les arguments allégués par la recourante par la comparaison avec d'autres propriétaires du remaniement ne sont pas pertinents. Les avantages que ceux-ci retirent du remaniement parcellaire ne sont pas supérieurs à ceux qu'elle retire elle-même, et ensemble avec le propriétaire X, ils ne sont pas disproportionnés par rapport aux autres. Au contraire, chacun des propriétaires retire des avantages et des inconvénients au nouvel état, mais il apparaît que les inconvénients allégués par la recourante dans sa situation - un certain éloignement - ne sont pas plus importants que pour les autres propriétaires, surtout si l'on tient compte de l'exploitation commune dans l'avenir des propriétés de X et Y.

Par conséquent, la CAAF estime, en se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, que "chaque propriétaire doit cependant s'accommoder de certaines différences quant à la nature et à la situation des terrains entre l'ancien et le nouvel état" (ATF 96 I 39 / JdT 1991 p. 311), ce d'autant plus, en l'espèce, que les avantages retirés par la recourante de l'ensemble de son état sont bien supérieurs aux inconvénients qu'elle allègue. Contrairement à ce qu'affirme la recourante, la commission de classification n'a pas fait de favoritisme envers d'autres propriétaires : elle en aurait fait si elle était entrée dans les vues de la recourante. Partant le recours déposé par X doit être rejeté. »

**d) Nouvel état de propriété contesté – principe de l'équivalence selon l'article 48 LAF 1960** (Syndicat d'améliorations foncières de Bilens, CAAF 6 mai 1992)

La CAAF a appliqué la loi de 1960, malgré l'entrée en vigueur de la LAF 1990, la mise à l'enquête ayant eu lieu en 1990 et la nouvelle loi étant entrée en vigueur en 1991 :

« Le recourant est-il fondé à prétendre que l'attribution globale qui lui a été faite par la commission de classification au nouvel état viole le

prescrit de l'article 48 LAF, en ce sens qu'il n'aurait pas obtenu l'équivalent de son ancien état en surface ou en valeur, compte tenu également de la nature des terrains, de telle sorte qu'une surface supplémentaire devrait encore lui être attribuée (3180 m<sup>2</sup>) ?

D'abord il est manifeste que le recourant obtient une surface équivalente, voire supplémentaire puisqu'il reçoit 1'629 m<sup>2</sup> de plus qu'à l'ancien état, représentant une soule à payer de fr 17.26.

Ainsi le recourant reçoit au nouvel état plus que l'équivalent de son ancien état selon la surface et la valeur.

Toutefois le recourant estime qu'au nouvel état il ne reçoit pas l'équivalent en nature de son ancien état.

La CAAF constate en premier lieu qu'il s'agit d'un remaniement parcellaire de terrains agricoles dont le but est l'amélioration de l'exploitation au moyen des opérations du remaniement parcellaire (art. 2 et 41 LAF). A cet égard, la CAAF estime que le recourant n'est pas en droit de se plaindre, bien au contraire.

Il possédait huit parcelles à l'ancien état, dont cinq assez éloignées de son centre d'exploitation, tandis qu'il en retrouve seulement deux au nouvel état, dont l'une (95.01) de 69'959 m<sup>2</sup> attenante à sa ferme, et l'autre (95.02) de 55'998 m<sup>2</sup> sise à l'endroit de sa plus grande parcelle non attenante à la ferme et la plus proche de son centre d'exploitation à l'ancien état. Il s'agit d'un intense regroupement des terres agricoles propre à faciliter de manière importante l'exploitation.

Si l'on excepte la parcelle litigieuse article 134.03, sise de l'autre côté de la rivière, la situation du recourant est largement améliorée au nouvel état puisqu'en plus du regroupement des parcelles (8 à 2), il obtient un important rapprochement de ses terres de son centre d'exploitation ...

De plus, la zone de dégagement de la ferme (accès a et b) passe d'une largeur de 55 à 122 mètres ...

De plus, la CAAF relève qu'il est manifeste et évident que les formes des deux parcelles attribuées au nouvel état sont bien meilleures que celles des huit parcelles de l'ancien état ...

Est-il envisageable d'admettre que malgré toutes ces améliorations quant à l'exploitation agricole, la nature du sol et la configuration des terres seraient moins bonnes au nouvel état qu'à l'ancien état ?

La valeur moyenne de la qualité du sol est sensiblement améliorée (au nouvel état 94,29 c/ 93,78 à l'ancien état).

De surcroît, le nouvel état de propriété évitera aux exploitants d'avoir à emprunter la route cantonale, ce qui est un avantage important vu les dangers de la circulation pour les machines agricoles et le bétail.

Pour tous ces motifs, la CAAF constate que l'exploitation du recourant est largement facilitée et améliorée au nouvel état (art. 2 LAF).

Force est dès lors de constater qu'en réalité la conclusion du recourant tend à obtenir non plus l'équivalent de son ancien état, mais **des avantages supplémentaires**, non exigibles en vertu de l'article 48 LAF, puisque l'attribution du nouvel état par la commission de classification respecte cette disposition. Ce faisant le recourant admet que la CAAF devrait désavantager certains autres propriétaires du remaniement pour lui attribuer, à lui, des avantages injustifiés. »

**e) Nouvel état de propriété – cultures spéciales – art. 48 al. 2 LAF 1960** (Syndicat d'améliorations foncières de Cugy et environs – CAAF 18 juin 1974) :

« Les conclusions principales du recourant tendent, d'une part (n° 1) à ce qu'il lui soit octroyé des terres de nature égale ou très proche de celles de l'ancien état afin de permettre une culture raisonnable du tabac, de la betterave et des pommes de terres ...

L'article 48 LAF dispose en effet qu'en échange des parcelles qu'il abandonne chaque propriétaire a le droit de recevoir des terrains correspondant à la valeur de son ancien état, compte tenu de la nature et de la surface des terrains à échanger (al. 1) et que "la nouvelle répartition tient aussi compte **des parcelles vouées à des cultures spéciales**" (al. 2) ...

Le problème des terres se prêtant à la culture du tabac est délicat. La commission de classification en a tenu compte en considérant le tabac comme une culture spéciale, au sens de l'article 48 al. 2 LAF. Cette culture étant pratiquée assez couramment dans la région, la commission de classification a étudié particulièrement ce problème dans le cadre du remaniement parcellaire de Cugy et environs ...

Le recourant prétend qu'il n'a plus la même possibilité qu'à l'ancien état de cultiver du tabac sur son domaine, compte tenu notamment de la rotation quadriennale qu'il pratique. Il s'agit dès lors de déterminer

sur quelle surface le recourant avait la possibilité de cultiver du tabac à l'ancien état et sur quelle surface il peut le faire au nouvel état.

La CAAF constate que les conclusions des experts sont formelles et concordantes : le recourant obtient au nouvel état légèrement plus de terres se prêtant à la culture du tabac qu'à l'ancien état. De plus, les experts ont ajouté que le nouvel état permettait une culture plus rationnelle. La CAAF relève que les experts ont été très stricts dans leurs appréciations et n'ont admis comme terres se prêtant à la culture du tabac que celles qui se prêtaient parfaitement à ce genre de culture spéciale. Il s'agit de terres qui peuvent garantir dans des conditions de cultures et de circonstances atmosphériques normales un bon rendement. Il est évident que le recourant pouvait à sa convenance cultiver à l'ancien état du tabac, même sur des parcelles qui ne correspondent pas à ces critères. On ne saurait toutefois en tenir compte dans le cadre d'un remaniement parcellaire lorsqu'il s'agit de terres "vouées à des cultures spéciales".

En ce qui concerne les autres cultures, la CAAF constate que le recourant peut les pratiquer normalement, compte tenu de la rotation des cultures et de son exploitation. Il a même la possibilité de laisser en herbe la parcelle n° 221 NE proche de sa ferme, pour l'affouragement de son bétail, sans entraver la culture normale du tabac.

La CAAF a constaté (un de ses membres est ingénieur agronome) que sur la parcelle n°53 NE prétendue très humide par le recourant, se trouvait un magnifique champ de betterave. Il est aussi possible de cultiver, tant de la pomme de terre que du tabac sur la parcelle 91 NE du recourant.

Il ressort de toutes ces considérations que le recourant ne peut se plaindre de ce que les terres qui lui sont attribuées au nouvel état ne lui permettent pas de continuer les mêmes cultures qu'il pratiquait à l'ancien état. Sur ce point, le recours de X doit dès lors être rejeté. »

## **6.5 Les avantages et les inconvénients du remaniement et les soultes**

### **a) Avantages et inconvénients du remaniement – comparaison des intérêts en présence (art. 110 LAF 1990 ; art. 48 LAF 1960)**

Le principe de la compensation réelle de la valeur entre l'ancien et le nouvel état est examiné en tenant compte de certains inconvénients dus à la complexité des opérations techniques. L'article 110 al. 3 LAF 1990 dispose expressément, contrairement à l'article 48 LAF 1960 : « les avantages et les inconvénients découlant du remaniement doivent être répartis équitablement entre tous les membres du syndicat. »

Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Avry-dt-Pont / Gume-fens / Le Bry, CAAF 23 mai 1984 :

« X s'oppose à la construction du chemin de dévestiture (AF n°18) mis à l'enquête par la commission de classification en même temps que le nouvel état de propriété du 22 août au 5 septembre 1983. Il allègue principalement le fait que le nouveau chemin passera devant sa propriété, située au bord du lac de la Gruyère et y amènera du trafic ce qui le privera de la tranquillité actuelle. En outre, selon le recourant, ce chemin n'est pas utile pour l'agriculture, mais servira à des buts touristiques. »

La CAAF a constaté que la commission de classification avait respecté les dispositions légales relatives à la mise à l'enquête du nouvel état de propriété en mettant à l'enquête l'état des servitudes, dont le tracé du chemin de dévestiture n° 18 :

« D'autre part, le plan montre aussi que de nombreuses servitudes de l'ancien état qui grevaient les divers fonds dans tous les sens ont pu être supprimées, ce qui correspond bien au but du remaniement parcellaire... Il n'est pas inutile de mentionner que la commission de classification a d'ailleurs cherché à tenir compte des intérêts tant des communes concernées comme propriétaires de terrains (installations sportives) que d'autres propriétaires et qu'une convention a pu être conclue pour l'aménagement du premier tronçon du chemin n° 18. A cet égard, le tronçon mis à l'enquête, en second lieu, apparaît comme la continuation des travaux d'aménagement rationnel de ce secteur.

... Le chemin nouvellement créé sera utilisé pour la desservance des terrains exploités aux alentours et pourra aussi servir aux usagers se rendant sur les rives du lac, notamment pour y pratiquer les sports nautiques. Force est cependant de relever que le bénéfice de la tranquillité dont a profité la parcelle du recourant jusqu'à ce jour n'est pas un droit acquis ou garanti comme tel en vertu des dispositions du droit privé (CC) ou du droit public. La construction d'un ouvrage d'intérêt public dans le cadre du remaniement parcellaire, répondant tant aux besoins des propriétaires concernés qu'aux exigences du remaniement, l'emporte sur l'intérêt particulier d'un propriétaire à une absolue tranquillité. Conformément à l'article 48 LAF et à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral en la matière, chaque propriétaire doit retrouver au nouvel état l'équivalent en nature, surface et valeur de son ancien état, tout en devant s'accommoder de certaines différences. En outre le principe de l'égalité de traitement impose une répartition équitable entre tous les intéressés des risques et des avantages du remaniement (ATF 95 I 524).

... La CAAF constate qu'à l'ancien état de propriété la parcelle du recourant n'est desservie que par une servitude à partir de la route cantonale située à quelque 400 mètres de son terrain. Or cette servitude s'exerce en plein champ et ne permet pas un accès au moyen d'un véhicule à moteur dès que le terrain est humide. Le nouveau chemin constitue à cet égard un accès très favorable et durable à cette propriété ... Répondant d'autre part à un intérêt général dans le cadre du remaniement, le nouveau chemin constitue une amélioration indiscutable de la situation par rapport à l'ancien état. Cet avantage compense l'inconvénient dû à la perte d'une certaine tranquillité. »

**b) Avantages et inconvénients – comparaison avec l'attribution à un voisin – Recours admis pour inconvénient excessif (Syndicat d'améliorations foncières RN 12 de Bulle-Vuippens, CAAF 3 septembre 1980) :**

« En l'espèce, la CAAF constate qu'il ne possède qu'une seule parcelle de terrain agricole dans le périmètre agricole et qu'il retrouve cette parcelle (n° 6144) au nouvel état, qui est situé presque entièrement sur son ancien état. En fait, il conserve la grande surface rectangulaire sise dans le prolongement de sa ferme, formée de terrain bien taxé (3 fr, 2 fr 40 et 2 fr 30 / m<sup>2</sup>) et perd en partie le terrain en pente situé au nord-ouest, taxé 0.10, 0.50, 1.30 et 1.50 fr / m<sup>2</sup>. Lors de la première mise à l'enquête il recevait une parcelle rectangulaire dont

seule la partie ouest était en forte déclivité. A la suite de l'enquête, la commission de classification lui a attribué une surface supplémentaire, dans la pente, créant au surplus un décrochement à angle droit dans la limite nord de sa parcelle, cela pour donner satisfaction au propriétaire voisin (n° 6143).

**Sur le plan des avantages**, la CAAF admet que le nouvel état est plus favorable à X d'une part, parce que la forme de la parcelle est améliorée, malgré le recoin concédé, et d'autre part, parce qu'une partie du terrain en pente lui est enlevée.

**Sur le plan des inconvénients**, la CAAF reconnaît que l'exploitation de la nouvelle parcelle n° 6144 présentera des difficultés, car le bas de la parcelle devra être exploité dans le sens nord-sud, tandis que la partie supérieure le sera dans le sens est-ouest. Or, le bas de la parcelle présente trois angles dans un terrain en pente, ce qui gêne énormément l'exploitation au moyen des machines agricoles.

**Si l'on compare cette situation avec celle du propriétaire voisin**, X, la CAAF constate d'emblée que celui-ci est propriétaire de 90 poses à Echarlens seulement et plusieurs autres domaines encore. Or, selon la commission de classification, « au nouvel état, les domaines de X ont été améliorés. » La commission de classification a admis qu'elle avait également amélioré les possibilités d'exploitation de la parcelle n° 6143 en prolongeant le chemin public de dévestiture sis au nord-ouest de la parcelle, permettant l'exploitation de toute la surface dans le sens nord-sud, en particulier la partie en pente. Par contre, la CAAF a constaté que le recourant n'avait pas de chemin d'accès à cet endroit et qu'il en résultait pour lui une difficulté d'exploitation. En outre, la CAAF remarque que la parcelle de X (n° 6143) est bordée de deux chemins, ce qui facilite son exploitation, tandis que celle du recourant n'est longée que sur son extrémité est par la route communale.

La comparaison de ces situations démontre que l'inconvénient de la pente située au nord-ouest des parcelles n° 6143 et n° 6144 peut être supporté plus équitablement par le propriétaire de la parcelle n° 6143, car, pour lui, l'exploitation est facilitée par un chemin et que cet inconvénient apparaît bien peu important, si l'on considère l'ensemble de son attribution au nouvel état avec les avantages qui lui ont été octroyés. En outre, les surfaces sont attribuées à des taxes peu élevées. En revanche, le recoin attribué au recourant entrave l'exploitation de l'unique parcelle dont il est propriétaire sans que cet inconvénient ne puisse être compensé ailleurs ou par une autre amélioration de la parcelle n° 6144. Il convient dès lors de supprimer cet inconvénient afin

de rétablir une attribution conforme aux buts des remaniements, dans le sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral et de l'article 48 LAF (répartition équitable des avantages et des inconvénients du remaniement). »

c) **Les soultes** (art. 110 al. 4 et 120 al. 1 let. f LAF 1990 ; art. 51 RELAF 1992 ; art. 48 al. 3 LAF 1960)

Le principe de la compensation réelle dans la nouvelle répartition des parcelles ne permet pas d'attribuer, à chaque fois, à chaque propriétaire, l'équivalent exact de sa prétention nette (déduction faite de l'emprise, art. 110 al. 4 LAF). Les compensations en argent sont généralement minimales tant en faveur d'un propriétaire qu'en faveur du syndicat. Parfois le montant est plus important et la question se pose de savoir quel est le montant ou le pour cent maximal supportable pour ne pas violer le prescrit de l'article 110 al. 1 LAF, soit le principe de la compensation réelle, tiré de la garantie de la propriété.

**Mise à l'enquête des soultes et de la répartition des frais en 1989 – calcul de la soulte selon la situation lors de l'enquête du nouvel état en 1969 et 1972 – refus d'adapter la soulte à la valeur vénale actuelle des terrains** (Syndicat d'améliorations foncières du Vully, CAAF 10 juillet 1991) :

« De l'avis du recourant, la commission de classification aurait dû tenir compte de l'augmentation de la valeur des terrains due à la conjoncture, d'une part et, d'autre part, au classement des parcelles du nouvel état, tel qu'il ressort du plan des zones de la commune, établi en 1989 ... Il s'agit ni plus ni moins d'une indexation des soultes en tenant compte d'éléments futurs ou fortuits qui ne sont pas prévus dans la législation sur les améliorations foncières ...

Admettre aujourd'hui, en raison de l'entrée en vigueur de ces plans de zones, une révision des principes de calcul des coefficients équivaldrait à recalculer la valeur de toutes les soultes pour tous les propriétaires. Cela aurait pour conséquence, en réalité, de recommencer l'ensemble des opérations du remaniement parcellaire. En effet, dans le cadre de la nouvelle répartition des parcelles, conformément à l'article 48 LAF, toutes les valeurs d'échange ont été calculées pour l'ensemble des propriétaires sur la base des valeurs d'échange selon les différentes zones mises à l'enquête (en 1969-72). Dans un tel cas certains propriétaires se verraient attribuer des soultes positives exor-

bitantes par rapport à celles auxquelles ils avaient droit compte tenu des valeurs d'échange, tandis que d'autres devraient payer des soultes négatives tout aussi exorbitantes par rapport aux mêmes principes.

La commission de classification avait pondéré les coefficients, selon les valeurs de l'époque, à savoir environ 20 fr / m<sup>2</sup> pour les terrains à bâtir (1969-1971) et 2 fr 50 ou 3 fr / m<sup>2</sup> pour les terrains agricoles. Selon ces principes la soulte en faveur du recourant s'élevait à 8'870 fr ; celui-ci revendiquait une adaptation de cette soulte à 335'100 fr. »

En la cause, **Syndicat d'améliorations foncières de Cheyres-Yvonand**, la CRAF dans sa décision du 9 septembre 1999 a rappelé les principes de la doctrine et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, concernant la soulte :

« Selon le Tribunal fédéral, les autorités chargées de la confection du nouvel état doivent rechercher toutes les solutions objectivement concevables pour résoudre les difficultés techniques susceptibles de compromettre la mise en œuvre du principe de la compensation réelle. Ce n'est que lorsqu'elles se heurtent à des difficultés insurmontables dans un cas particulier qu'il y a lieu de résoudre le problème par le versement d'une indemnité en argent, qui doit être calculée non pas à la valeur d'échange adoptée pour la réalisation de l'ouvrage, mais à la valeur vénale car on se trouve en présence d'une restriction à la propriété équivalente à une expropriation ( ATF 119 I a 25).

Selon la doctrine en cette matière : « Le principe de la compensation réelle, que l'on peut aussi appeler le principe de l'équivalence, signifie avant tout que l'entreprise de remaniement doit attribuer dans le nouvel état à chaque propriétaire sa prétention en nature, c'est-à-dire en terrain. Cela a pour conséquence la limitation des soultes au strict nécessaire. Il n'est pas possible de déterminer, in abstracto, quel est le maximum admissible des soultes par rapport, notamment, à la prétention globale de l'intéressé, et cela pour plusieurs raisons. Avant tout, le droit à l'attribution en nature trouve sa limite pour ainsi dire naturelle, dans les possibilités techniques qui, dans la solution de puzzle que représente parfois le remaniement, ne sont pas illimitées. D'un autre côté, la prétention du propriétaire à l'attribution en nature doit être conciliée avec l'exigence, dictée par l'intérêt public, de la réalisation rationnelle du remaniement. Celui-ci est destiné à permettre l'utilisation optimale du périmètre concerné dans son ensemble. Or il peut arriver que cet intérêt public ne coïncide plus avec l'intérêt privé du propriétaire. Si, mis en balance avec ce dernier, l'intérêt public

l'emporte, le propriétaire doit tolérer une réduction de son droit à l'attribution en nature ... Le montant de la soulte, en valeur absolue ou en pourcentage de la prétention totale, ne permet pas toujours de tirer des conclusions définitives quant à la situation faite aux propriétaires dans la procédure de remaniement dans son ensemble'' (Fulvio Antognini, op. cit. p. 28). »

En l'espèce, la CRAF doit constater à l'évidence, comme la commission de classification, que la soulte que devrait verser la recourante au Syndicat est très élevée par rapport à ses prétentions AE. Si sa surface diminue de 38 m<sup>2</sup> par rapport à l'ancien état, la différence de valeur entre son attribution au nouvel état et ses prétentions NE est de 45060 points, ce qui représente la somme de 2253 fr. L'augmentation entre sa prétention NE et son attribution effective est ainsi de plus 50 % (86966 points de prétention et 132026 points d'attribution au nouvel état).

Une soulte aussi importante pourrait laisser supposer que le principe de la compensation réelle, pierre angulaire des améliorations foncières, n'a pas été respecté en l'occurrence. »

X s'est pourvu au Tribunal fédéral par recours de droit public contre cette décision de la CRAF. Le recours a été rejeté le 13 mars 2000.

## 6.6 Le réseau des chemins

a) Notion (art. 82, 94 à 96 LAF 1990 ; art. 47 et 51 LAF 1960)

L'amélioration foncière apportée par un remaniement parcellaire agricole se réalise dans une mesure considérable « en fonction d'un réseau de chemins » (art. 82 al. 1 LAF). La redistribution des parcelles dans le nouvel état s'effectue dans le cadre de cette épine dorsale du remaniement que constitue le réseau de chemins à construire. Cet élément est si important pour les propriétaires des nouvelles parcelles que la LAF de 1990 dispose expressément à son art. 94 al. 3 que les décisions des organes du remaniement concernant le réseau des chemins « sont prises **avant** l'établissement du nouvel état ».

Quant au **statut** juridique **des chemins du remaniement**, il est réglé aux art. 95 et 96 LAF.

En principe ces chemins sont « repris par la commune » ; sinon ces chemins sont « **des chemins publics de dévestiture** », par décision de la commission de classification, ou alors **des routes privées**, affectées ou non à l'usage commun.

**b) Obligation d'un propriétaire de tolérer un chemin** (Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Vuadens-Vaulruz-Sâles, CAAF 5 mai 1977) :

« Quelles charges résulteront pour les recourants de la construction de ce nouveau chemin? A cet égard, la classification juridique du chemin litigieux entre en considération. S'agit-il d'une route communale, d'un chemin public de dévestiture ou d'un chemin privé ?

On sait que ce ne sera en tout cas pas un chemin privé, mais un chemin public de dévestiture, lequel pourrait par la suite devenir une route communale. Quoiqu'il en soit de la nature juridique du chemin n° 19, il est établi que l'actuelle servitude, dont l'usage est limité à quelques propriétaires fonciers, même si d'autres personnes l'utilisent sans droit, sera transformée en un chemin public, ouvert à tout le monde. Il sera élargi à 4 mètres, borné à 5 mètres, recouvert de bitume et le tracé sera plus rectiligne. L'amélioration de la qualité du chemin entraînera inévitablement un accroissement de la circulation à cet endroit. Il ne fait aucun doute que l'accroissement de la circulation sur le chemin n° 19, passant devant la ferme (sud), où se déroule l'essentiel de l'activité agricole domestique, même s'il ne sera pas aussi intense que l'estiment les recourants, constitue un inconvénient d'une certaine importance pour un agriculteur. En revanche, il faut relever que les propriétaires bénéficieront, comme les autres propriétaires de ce secteur, de la meilleure qualité du chemin.

La CAAF estime néanmoins que conformément au but des améliorations foncières (art. 2 LAF) les ouvrages construits par le remaniement parcellaire doivent améliorer le sol et faciliter l'exploitation agricole. D'autre part, l'inconvénient résultant de l'usage d'une servitude ne peut être comparé à celui d'un chemin public. La CAAF estime que ces inconvénients sont d'autant plus graves et que les charges qu'ils représentent sont d'autant plus lourdes à supporter qu'elles seront imposées par le remaniement parcellaire, à deux propriétaires seulement. »

La procédure a démontré qu'une autre solution permettrait d'éviter les inconvénients dont se plaignent les recourants. La CAAF poursuit :

« Entre outre, l'étendue de la base légale de l'article 41 LAF constitue un large éventail des possibilités d'intervention du Syndicat dans la création du réseau des chemins. Or, selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral (ATF 101 I 221 ch. 6) une base légale large exige en effet que l'on se montre particulièrement rigoureux dans la phase successive de la pesée des intérêts en présence. Dès lors si une solution permet d'éviter les inconvénients résultant de la construction d'un tel chemin, elle doit être préférée dans l'intérêt des propriétaires concernés. »

**c) Contestation de la transformation par le remaniement parcellaire d'une servitude de passage (droit de passage pour tous véhicules) en un chemin public de dévestiture – Rejet du recours par le**

Tribunal fédéral (Arrêt du Tribunal fédéral du 2 février 1983 en la cause Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Bulle - Vuippens, CAAF 11 décembre 1981) :

« Selon le recourant, le chemin n° 24 ne répondrait pas à la définition légale du chemin public de dévestiture car il ne sert, en réalité, qu'à l'exploitation d'un seul et même fonds, à savoir l'article 6034 NE, propriété de la commune d'Echarlens, ceci sans égard au fait que cette dernière loue ses terres à plusieurs fermiers ... Quant aux utilisateurs du stand de tir et aux promeneurs, ils ne sont pas des exploitants agricoles.

... l'un des buts du remaniement parcellaire consiste en la création d'un réseau de chemins afin de permettre une occupation rationnelle du territoire, ce qui sert principalement les intérêts des propriétaires fonciers situés dans le périmètre du remaniement et donne une plus-value à leurs biens-fonds (ATF 96 I 135 consid. 3). Or il ne fait guère de doute qu'en l'espèce il n'était pas arbitraire de classer chemin public de dévestiture le tronçon litigieux, tant au regard de la configuration des lieux et notamment de l'étendue de l'article 6034 NE que de la nécessité d'éviter le passage de véhicules agricoles lents et encombrants au carrefour formé par la route communale et la route cantonale ... Il n'est pas insoutenable, au vu du contexte d'étendre la notion de fonds aux diverses parcelles d'un même bien-fonds qui sont exploitées séparément par plusieurs agriculteurs, ainsi qu'à d'autres terrains agricoles, même plus éloignés, auxquels le chemin de dévestiture facilite l'accès.

En effet pour juger du caractère d'intérêt public du chemin litigieux, il n'était certainement pas arbitraire non plus de prendre en considération les besoins provoqués par l'exploitation du stand de tir et de la ciblerie situés sur l'article 6034. En effet, contrairement à ce que soutient le recourant, l'exploitation des fonds dont il est question à l'article 51 al. 1 LAF ne doit pas nécessairement consister en une exploitation agricole, mais peut aussi consister en d'autres formes d'exploitations. C'est d'ailleurs précisément sur ce point qu'il faut distinguer, selon le texte légal, entre les chemins **publics** de dévestiture au sens de cette disposition et les "autres chemins" créés par l'entreprise, qui, servent **exclusivement** à l'exploitation **agricole** d'un **nombre déterminé** de fonds, et dont le statut est régi par l'article 51 al. 2 LAF. »

**d) Contestation de la création d'un chemin d'accès à deux propriétés bâties, dans le cadre du remaniement parcellaire agricole – Recours admis (CAAF, 8 juillet 1988, en la cause Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Châtel-St-Denis) :**

« X conteste la création du chemin 158.1 NE mis à l'enquête par la commission de classification, dans le but de desservir les parcelles 205.1 NE et 214.1 NE, à partir de la route communale Châtel-St-Denis - Les Paccots.

Le remaniement parcellaire de la RN 12 Châtel-St-Denis a notamment pour but de remanier les propriétés touchées à la suite de la construction de l'autoroute ainsi que des autres routes construites en relation avec l'implantation de la route nationale. Dans la zone concernée, une nouvelle route a été créée, à savoir la route communale Châtel-St-Denis - les Paccots ; celle-ci débouche dans la zone de la Perrallaz sur le chemin qui porte le même nom au milieu d'un quartier construit en zone urbaine.

La décision prise par la commission de classification vise en réalité la desservance de deux parcelles en zone à bâtir dans le cadre du remaniement parcellaire.

A ce sujet l'article 105 al. 3 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) dispose que "le remaniement d'un terrain à bâtir qui , en raison des circonstances, doit être inclus dans le remaniement des terrains agricoles, se fait dans le cadre de ce dernier et selon la procédure prévue par la législation sur les améliorations foncières."

Par conséquent, la CAAF constate que la commission de classification était en droit d'aménager des chemins dans la zone à bâtir comprise dans le remaniement de la RN 12 Châtel-St-Denis.

La question qui se pose dès lors est celle de savoir si le chemin mis à l'enquête correspond entièrement aux intérêts des deux propriétaires concernés par le remaniement parcellaire. »

La CAAF a constaté que le nouveau chemin rendait surtout service au propriétaire X,

« cet accès ne pouvant se créer qu'au détriment des propriétaires voisins, en particulier le recourant et les propriétaires des parcelles sises à l'ouest dudit chemin ... Quant au recourant, la CAAF constate qu'il ne reçoit pas l'équivalent entièrement de sa surface au nouvel état

compte tenu de l'emprise du chemin et de sa participation aux frais d'aménagement du débouché sur la route communale Châtel-St-Denis - Les Paccots.

Par conséquent, la CAAF estime que la commission de classification a pris une décision sans pouvoir tenir compte de tous les éléments nécessaires à apprécier l'intérêt des propriétaires concernés par la création du nouveau chemin. La création d'un tel chemin ne pouvait s'effectuer que dans le cadre d'un plan de quartier ou dans le cadre de la desservance d'une zone à bâtir en examinant la situation à cet égard de tous les propriétaires intéressés.

Même si le nouveau chemin améliore la desservance de la parcelle 205.1 NE, cette solution ne s'impose pas comme la meilleure et ne présente pas de caractère d'urgence. Au contraire, compte tenu du fait que la commune envisage de créer un plan de quartier à cet endroit, une décision intempestive pourrait s'avérer inopportune dans le futur, compte tenu des remaniements qui interviendront tant au niveau des propriétés voisines que de l'aménagement des nouveaux chemins dans la future zone à bâtir prévue par la commune.

Enfin s'agissant de rapports de droit foncier, il importe de créer des situations stables sur le plan juridique et tenant compte de tous les intérêts des propriétaires concernés. Manifestement, la décision ne remplit pas cette condition. »

## 6.7 Les servitudes

### a) En général

La LAF 1990 entérine certains principes figurant dans le règlement d'exécution de la loi de 1960 en particulier le fait que les servitudes et leurs taxations éventuelles sont mises à l'enquête **en même temps** que le nouvel état de propriété (art. 112 al. 4 LAF).

La redistribution des parcelles dans le nouvel état de propriété entraîne la modification, la suppression ou la création de servitudes et de charges foncières ainsi que de certains droits personnels annotés, « dans la mesure où ces opérations sont nécessaires à la réalisation du remaniement parcellaire ».

Il convient de citer à ce propos une importante **décision de principe en matière de servitudes reportées au nouvel état de propriété**. Il s'agit du recours concernant le Syndicat d'améliorations foncières de Dompierre, admis par la CRAF, le 7 janvier 1994 :

« En l'espèce, la question juridique que doit résoudre la CRAF est celle de savoir, eu égard au principe précité, si la commission de classification était en droit de modifier la teneur de la désignation de la servitude grevant les articles 220 et 221 au profit notamment de l'article 215 et si une telle modification était effectivement nécessaire et opportune dans le cas d'espèce ...

La compétence de la commission de classification pour modifier une telle servitude est indéniable et ressort expressément de l'article 112 LAF, au terme duquel 'la commission de classification supprime, modifie ou crée les servitudes, les charges foncières et les droits personnels annotés, dans la mesure où ces opérations sont nécessaires à la réalisation du remaniement parcellaire. Elle reporte les droits maintenus ...'

Reste à examiner si une telle modification était nécessaire dans le cas d'espèce.

De l'avis de la commission de classification comme du recourant, le chemin de servitude en question est actuellement utilisé dans la même mesure que dans le passé, soit également pour le passage des véhicules notamment des véhicules agricoles. Même si, au moment de la création de la servitude, il y a moult années, les termes 'chemin de servitude selon plan' signifiaient en fait passage de personnes, de chars agricoles et de chevaux, la situation actuelle, soit le passage de véhicules plus importants, ne constitue pas une aggravation notable de cette servitude au sens où doit être compris l'article 739 CC.

Pour juger s'il y a aggravation de la servitude, il faut partir de l'intérêt que, selon les prévisions des parties, la servitude avait pour le fonds dominant au moment de sa constitution. Cet intérêt doit ensuite être comparé avec l'intérêt actuel, que l'on déterminera sur la base de données objectives ; il ne faut pas prendre en considération les besoins individuels, les goûts et les humeurs de l'ayant droit actuel, mais l'utilité que la servitude a pour le fonds dominant. Lorsque le but poursuivi par la servitude est le même, l'aggravation de la servitude suppose des circonstances que les parties n'avaient raisonnablement pas en vue lors de la constitution de la servitude : par exemple, la villa bénéficiant d'un droit de passage est remplacée par une fabrique, un

atelier ou un hôtel et les allées et venues des ouvriers, des fournisseurs ou des clients sont beaucoup plus fréquentes que celles des occupants de la maison initiale. Il y a en outre lieu de tenir compte de l'évolution de la technique, notamment en matière de circulation routière. C'est pourquoi le bénéficiaire d'un droit de passage à char peut aussi, en principe, exercer son droit avec des véhicules à moteur, mais il n'est pas en droit, si il exploite sur le fonds dominant un atelier de réparation, d'autoriser le passage des automobiles qui y seraient amenées pour y être réparées ou approvisionnées en essence (Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, tome II, Berne 1990, p. 324).

Au vu de ce qui précède, la CRAF constate qu'en l'état actuel la servitude ne s'est pas aggravée par rapport à l'état antérieur, ce que ni le recourant ni la commission de classification ne contestent.

Le changement du libellé de la servitude a été décidé par la commission de classification car l'assiette de la servitude s'est trouvée en zone à bâtir depuis l'approbation du PAL en 1992.

En l'espèce, la commission de classification ne s'est pas bornée à changer la désignation de la servitude, mais elle a également désigné avec précision les fonds dominants dont l'article 215, ce qui constituait évidemment un avantage par rapport à la situation existante.

Dans l'état actuel des choses, la parcelle 215, bien qu'étant en zone à bâtir, n'est pas construite et ne le sera pas, en tout cas au dire des propriétaires, soit X. Ainsi, il ne devrait pas y avoir aggravation (sensible ou non) de la servitude, en tout cas pas tant que cette parcelle reste vierge de construction.

Dans le cas où la parcelle n'est pas construite, la servitude aurait ainsi les mêmes fonctions que par le passé, soit un passage de quelques véhicules motorisés et de piétons. La désignation "passage à pied et pour tous véhicules" ne serait ainsi d'aucune utilité, si ce n'est qu'elle correspond mieux, en droit, à l'utilisation effective de la servitude ...

En cas de litige futur important sur la désignation de la servitude, le juge civil va en priorité se référer à l'inscription de la servitude au registre foncier avant de recourir à d'autres moyens complémentaires d'interprétation. Comme l'inscription sera "**passage à pied et pour tous véhicules**" il est incontestable que le recourant se trouvera dans une position inférieure que si la désignation est simplement "chemin de servitude selon plan".

Au vu de ces considérations, la CRAF estime que le maintien de l'ancienne désignation, qui n'est du point de vue de l'adéquation entre l'utilisation effective de la servitude et l'inscription au registre foncier pas tout à fait exacte, est préférable à une dénomination qui pourrait, à l'avenir, compromettre les intérêts de X.

Enfin, la CRAF considère que le changement dans la désignation de la servitude, dans le cas où la parcelle 215 ne serait pas construite comme dans celui où la parcelle serait construite, n'est ni nécessaire ni opportune en l'espèce.

Elle n'est ni nécessaire car elle ne modifie pas la situation actuelle, ce que personne ne conteste, ni opportune car elle pourrait, sans raison suffisante, créer une répartition inéquitable des avantages et des inconvénients du remaniement parcellaire entre les propriétaires (art. 110 al. 3 LAF). »

## b) Les droits de source

L'article 49 RELAF 1992 dispose que « dans la mesure du possible, le fonds servant est attribué au titulaire du droit de source. »

Dans une affaire concernant le Syndicat d'améliorations foncières de Russy, la CRAF, dans sa décision du 15 juillet 1992, a statué sur **l'attribution d'une parcelle en relation avec un droit de source** :

« Le maintien de la servitude de la partie supérieure de la parcelle 79 A "Verger les Groulles" peut-il se justifier, dans ces circonstances, exclusivement en raison de la protection de la source ?

A ce sujet, il convient d'abord de préciser qu'à l'ancien état les recourants n'étaient propriétaires que d'environ 600 m<sup>2</sup> au dessus du talus "Verger les Groulles" et non pas des 1232 m<sup>2</sup> attribués lors de l'enquête nouvel état.

Partant, la maîtrise de cette parcelle n'est pas une condition absolue à la sauvegarde de la source, ce d'autant plus que le bassin d'alimentation de celle-ci s'étend vraisemblablement au delà de cette parcelle, car il semble s'agir d'une source "intarissable" selon l'affirmation de X. Personne ne connaît exactement l'étendue de la source, même s'il est certain qu'il y a des veines en direction de la parcelle "Verger les Groulles" puisqu'un captage a été effectué au bas du talus conduisant à la parcelle litigieuse. Quant à la commission

de classification elle est convaincue que “cette source sera aussi bien protégée avec l’attribution de la parcelle à Y”.

Incontestablement, les sources sont protégées par les dispositions du droit civil relatives au droit de source qui peuvent être invoquées n’importe quand par les ayants droit. En l’espèce, cette source n’est pas inscrite au registre foncier sur la parcelle voisine, mais elle le sera certainement dans le nouveau cadastre à la suite du remaniement parcellaire. Les propriétaires du fonds servant sont tenus de respecter et protéger les sources lors de l’exploitation de la terre (limitation ou exclusion de la fumure).

Dans la mesure où la propriété de l’intégralité du fonds servant n’appartenait pas aux recourants, à l’ancien état, mais seulement 600 m<sup>2</sup> environ, ces derniers ne sauraient invoquer uniquement l’argument relatif à la protection de leur source pour revendiquer l’attribution de la parcelle litigieuse de 1232 m<sup>2</sup>. Ceci est d’autant plus vrai que moyennant une compensation qui ne concernait en rien la protection de la source en question, les recourants auraient été d’accord de céder cette parcelle qu’ils revendiquent aujourd’hui, en argumentant du droit de source !

La CRAF constate dès lors que l’argument tiré de la source n’est pas déterminant quant à l’attribution de la surface de 1232 m<sup>2</sup> de la parcelle 79A “Verger les Groulles” ».

Dans sa décision du 25 mai 1994, en la cause Syndicat d’améliorations foncières de Murist et environs, la CRAF a défini les **limites de l’application de l’article 49 RELAF concernant le droit de source** :

« Dans la mesure du possible, le fonds servant est attribué au titulaire de droit de source (art. 49 RELAF).

En suivant ce principe, X aurait dû être loti sur la parcelle 1063 AE grevée du droit de source. Pourtant, dans l’optique du lotissement de la zone d’activité, prévu par la commission de classification et de sa desservance, il serait préjudiciable pour l’exploitation rationnelle de ce secteur de lotir le titulaire du droit de source à cet endroit, puisqu’une telle parcelle ne bénéficierait d’aucun accès et qu’il faudrait constituer une nouvelle servitude de passage sur le terrain d’autrui.

Or, le but de cet article 49 RELAF est bien de supprimer autant que possible les droits réels limités en identifiant le propriétaire du fonds grevé au titulaire de droit de source. Il est en effet notoirement connu

que les droits réels limités, notamment les droits de source, engendrent souvent des problèmes de voisinage. Par conséquent, il n'aurait pas été opportun de lotir X à cet endroit comme le postule la lettre de l'article 49 RELAF puisqu'il en résulterait la nécessité d'inscrire un nouveau droit réel limité, soit un droit de passage.

D'ailleurs le prescrit de l'article 49 RELAF n'est pas impératif puisque le fonds servant est attribué au titulaire du droit de source "dans la mesure du possible".

La proposition de la commission de classification, dont il a été fait état ci-dessus, aurait permis d'éviter le problème de la source car dans la version proposée par la commission de classification, le titulaire du droit aurait renoncé à son droit, n'ayant plus de terrain à proximité. Partant, il est constaté que la décision de la commission de classification est judicieuse puisque le contexte ne lui permettait pas l'identification du titulaire du droit de source au propriétaire du fonds. »

**Inscription viciée d'un droit de source au registre foncier – décision de modification, voire de suppression du droit de source** par la CRAF (séance du 8 octobre 1999, en la cause Syndicat d'améliorations foncières de Billens) :

« A teneur de l'article 86 LAF, dès l'inscription au registre foncier de la mention amélioration foncière et jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel état de propriété, aucune modification de fait ou de droit ne peut être apportée aux immeubles inclus dans le périmètre sans l'autorisation du service compétent. La commission de classification est consultée. L'autorisation est refusée lorsque la modification entrave gravement les opérations du remaniement (al. 2). Le syndicat peut prendre, auprès du contrevenant, les mesures nécessaires au rétablissement de l'état antérieur (al. 3).

En l'espèce, l'inscription de la servitude au Registre foncier le 23 août 1993 a été opérée nonobstant l'absence d'autorisation du service compétent, soit du Service des améliorations foncières. En outre, la commission de classification n'a pas été consultée alors que la LAF prescrit que tel doit être le cas. Entendu en séance du 28 juillet 1999, X, secrétaire de la commission de classification, a confirmé cette absence d'autorisation comme suit : "lors de la procédure d'inscription de ce droit d'eau au Registre foncier en 1993, la commission de classification n'a pas été consultée. Elle a seulement reçu du Registre foncier un avis de mutation du 14 septembre 1993 l'informant de ce droit

d'eau. Si la commission de classification avait été consultée à ce moment-là, elle n'aurait pas donné un préavis favorable, puisque Y avait élevé une opposition contre l'inscription de ce droit d'eau au nouvel état en 1990 déjà''.

Dans de telles circonstances, la CRAF estime que la commission de classification aurait dû appliquer l'article 112 al. 1 LAF aux termes duquel la commission de classification supprime, modifie, crée les servitudes, les charges foncières et les droits personnels annotés, dans la mesure où ces opérations sont nécessaires à la réalisation du remaniement parcellaire.

Dans la mesure où le nouvel état de Y n'est pas définitif, ainsi que prélevé, la commission de classification est ainsi en droit de supprimer cette servitude litigieuse indûment inscrite, dès lors qu'elle entrave la réalisation du remaniement. Preuve en est le présent recours, consécutif à l'inscription de cette servitude, qui paralyse la mise en vigueur du nouvel état et du cadastre transitoire.

Enfin, outre le fait que l'inscription de cette servitude est entachée d'un vice de forme, le fonds servant (art. 207 NE) aurait dû être attribué au titulaire du droit de source dans la mesure du possible, comme le dispose l'article 49 RELAF. Tel n'est pas le cas en l'espèce dès lors que, selon la nouvelle formulation du contenu de la servitude, celle-ci appartient en copropriété à X et Z. Partant, la commission de classification est invitée à modifier voire à supprimer la servitude litigieuse dans le sens des considérants. »

## **6.8 Les modifications de limites**

Les améliorations foncières, en particulier les remaniements parcellaires, comportent pour ainsi dire toujours des modifications des limites des biens-fonds. Toutes les limites sont indiquées dans le cadastre transitoire, véritable photographie géométrique du remaniement effectué. Elles sont juridiquement définitives, valant l'inscription au registre foncier, en fin de procédure, une fois l'abornement terminé (art. 116, 118 et 119 LAF 1990).

Les modifications de limites considérées ici ne sont pas « des améliorations de limites », genre d'améliorations foncières prévues à l'article 38 LAF 1960 et reprises à l'article 147 let. b LAF 1990. Il s'agit des modifications de limites entre les propriétés dont le but es-

sentiel est un meilleur abornement entre voisins ou avec le domaine public plutôt qu'une amélioration de l'exploitation agricole. Il s'agit souvent de « modifications d'importance relative ».

Ainsi l'article 78 RELAF 1968 prévoyait que la commission de classification « améliore les limites des biens-fonds non modifiés et les limites du périmètre de l'entreprise en vue de permettre un bornage rationnel et conforme aux prescriptions ».

L'article 119 al. 2 LAF 1990 dispose que « **si des limites sont sensiblement modifiées**, la commission de classification requiert l'accord des propriétaires touchés ou prend une décision. Les modifications doivent figurer sur les plans d'abornement et dans les documents du remaniement. »

L'article 54 RELAF 1992 précise cependant que « les modifications de minime importance, dues à des adaptations à l'état des lieux, peuvent ne pas figurer sur les plans d'abornement. »

Ainsi en la cause concernant le Syndicat d'améliorations foncières d'Aumont, le 18 mai 1995, la CRAF a tranché brièvement une question de **modification de limites autour d'un immeuble bâti** :

« En premier lieu, la CRAF constate que la commission de classification était en droit de modifier les limites de la zone à bâtir, dans la mesure où ces modifications sont de minime importance et que la zone à bâtir est incluse dans le périmètre, conformément à l'article 85 LAF. »

En une cause concernant le Syndicat d'améliorations foncières de Cheyres-Yvonnand, le 9 septembre 1999, la CRAF a rejeté une demande de **modification même minime de limites** :

« La CRAF relève préliminairement que les modifications des limites des propriétés dans le cadre d'un remaniement parcellaire sont bien évidemment nécessaires et inévitables. Elles constituent précisément les travaux que doit entreprendre la commission de classification pour atteindre le but qui lui est assigné de par la loi, à savoir de remanier et d'améliorer les différentes propriétés sises dans un périmètre donné : elles sont la base même du nouvel état de propriété mis à l'enquête, conformément à l'article 120 al. 1 let. f LAF.

X s'oppose à la modification des limites entre les parcelles 90-01 NE et 92-01 NE. Il soutient que ce n'est pas en raison d'une éventuelle perte de terrain qu'il a interjeté le recours, mais parce que cette modification de limites le gênerait pour cueillir des cerises sur l'arbre sis à proximité de la parcelle 90-01 NE de son voisin. Pour le recourant, il s'agit d'un très ancien cerisier qui produit encore des fruits.

La CRAF considère qu'un arbre, fut-il un vieux cerisier qui produit encore des fruits, ne constitue qu'une valeur passagère au sens des articles 105 LAF et 43 RELAF. L'arbre en question, d'ailleurs toujours sis sur la propriété de X, ne saurait justifier à lui seul une correction des limites. En outre, en comparaison avec l'ancien état, la CRAF constate que la limite entre les propriétés au nouvel état ne s'est rapprochée que de 1 mètre en direction de l'arbre. Ce minime déplacement de limite n'empêche dès lors pas X de cueillir des fruits comme par le passé, si ce n'est qu'il pourra éventuellement moins commodément s'approprier les cerises se trouvant du côté de la propriété de son voisin. Le maintien de l'ancienne limite serait ainsi une pure commodité pour le recourant, commodité qui ne justifie en aucun cas un nouveau déplacement des limites mises à l'enquête.

Au demeurant, X n'a aucunement établi qu'il était empêché de cueillir les cerises sur tout le pourtour de son arbre. Il s'agit d'une simple allégation.

Partant, la CRAF estime qu'il serait parfaitement disproportionné de modifier cette limite dans le seul but d'améliorer quelque peu la cueillette des cerises de X sur son arbre.

Partant, son recours doit être rejeté sur ce point. »

## 6.9 Les retenues procentuelles

Si les améliorations foncières sont encouragées et facilitées par l'octroi de subventions fédérales et cantonales prévues par la loi, les propriétaires concernés participent de diverses manières aux frais du remaniement : frais d'exécution, retenues procentuelles. Les articles 49 LAF 1960 et 103 LAF 1990 traitent de **l'emprise nécessaire aux travaux d'intérêt commun du syndicat**, appelée « pourcentage de la valeur de la taxe » ou « retenue en pour cent de la prétention ». Cette retenue en pour cent de la prétention a pour but principal de mettre à

disposition gratuitement les terrains nécessaires à la réalisation des ouvrages collectifs du syndicat comme les chemins, les canaux, etc.

Sous l'empire de l'ancienne loi, dans une affaire concernant le Syndicat d'améliorations foncières RN 12 Matran - Villars-sur-Glâne, le 2 juin 1971, la CAAF a statué à ce sujet en examinant la **réduction procentuelle sous l'angle de la garantie de la propriété** :

« Or l'argumentation du recourant consiste précisément à dire qu'en ce qui le concerne, sa parcelle n'a pas été améliorée et qu'il ne bénéficie d'aucun des travaux du syndicat en rapport avec la construction de l'autoroute de sorte que la retenue procentuelle ne peut lui être imposée. Il apparaît en effet conforme au principe de la proportionnalité qu'une telle restriction à la propriété ne puisse être imposée à un particulier que dans la mesure où elle peut raisonnablement être exigée de lui, par rapport au but du remaniement parcellaire (ATF 93 I 703 / JdT 1969 I 106).

A cet égard, force est à la CAAF de constater que les arguments du recourant ne sont pas dénués de pertinence. La commission de classification a été d'accord, aux débats, pour admettre que la parcelle du recourant ne retirait aucun avantage direct du remaniement ou du moins que des avantages "assez peu conséquents", sans que ceux-ci aient été précisés, et d'ajouter : "Les propriétaires et les exploitants pourront bénéficier du réseau des chemins et cela autant que les propriétaires même non inclus dans le périmètre".

Il a également été relevé que la construction du réseau des chemins n'a pas revalorisé directement la propriété du recourant qui jouit déjà d'un accès sur la route située en dehors du périmètre. Sans doute, le recourant dispose-t-il actuellement de l'usage des chemins du remaniement comme toute personne se rendant dans le périmètre. Mais l'inclusion de la parcelle du recourant dans le périmètre était-elle nécessaire, ce d'autant plus qu'elle est située très à l'écart de l'autoroute ? Le recourant n'en a cependant pas demandé l'exclusion, comme il n'a pas sollicité une extension du périmètre.

Ainsi que l'a relevé Antognini (Le respect de la garantie de la propriété dans les remaniements parcellaires, *in* Blätter für Agrarrecht, 1970, 1/2, p. 30) la déduction pour ouvrages collectifs doit être **proportionnée** en principe aux **avantages** que les propriétaires tirent de l'exécution du remaniement ... Enfin, il faut réserver les cas extraordinaires, dans lesquels il serait évident qu'un propriétaire donné, inclus

dans le périmètre, tire du remaniement un avantage nettement inférieur à celui dont bénéficient la plupart des intéressés.

Comme l'a relevé le TF dans l'arrêt Von Dach c/ Schütz (ATF 95 I 366 / JdT 1970 I 495), l'article 4 Cst. féd. est violé lorsqu'une disposition légale ou réglementaire crée une inégalité juridique, soit en faisant des distinctions que rien ne justifie, soit en ne faisant pas les distinctions qui s'imposent en raison des situations différentes (ATF 91 I 162 c. 2). En l'espèce, placé sur le même pied que les autres propriétaires qui ont vu leurs parcelles améliorées dans le cadre du remaniement parcellaire et qui subissent la retenue procentuelle de 1,5 %, le recourant doit faire un sacrifice qu'on ne peut exiger de lui. Sans que soit contesté le caractère d'intérêt public du remaniement comme tel, dans le cadre de la construction des routes nationales, la CAAF estime que la restriction à la propriété du recourant, effectuée sous forme de retenue procentuelle de terrain, n'est pas dans un rapport convenable avec le but qu'elle se propose d'atteindre, puisque, n'étant pas améliorée, ladite parcelle serait réduite du seul fait de son inclusion dans le périmètre, sans retirer les avantages compensatoires qui sont le but du remaniement. Une telle solution ne respecte pas le principe de la proportionnalité car elle atteint la propriété dans une mesure incompatible avec sa garantie.

Il s'avère, en conclusion, justifié de ne pas soumettre la parcelle du recourant à une retenue procentuelle de 1,5 % pour les travaux d'intérêt collectif. Le recours de X doit être admis sur ce point. »

## 6.10 La mise en culture

Il est dans l'intérêt des propriétaires remaniés de bénéficier le plus tôt possible des travaux d'améliorations foncières réalisés par leur syndicat. La loi de 1960 a prévu **l'envoi en possession** (art. 52), « lorsque la procédure d'enquête prévue à l'article 47 let. e et f LAF (avec les recours relatifs tranchés) est terminée » (art. 89 RELAF 1968), soit après « la répartition des nouvelles parcelles » et « le tableau des plus et moins-values passagères à compenser en argent ». Quant à l'article 88 RELAF 1968 il visait expressément « **la mise en culture des nouvelles parcelles**, sous réserve des droits des recourants. »

La LAF 1990 est plus concise en réglant la question de la « **mise en culture** » aux articles 114 et 115. La notion est la même que précédemment, mais il est clairement dit (art. 115 al. 1) que « les oppositions ou recours n'ont pas d'effet suspensif, sauf décision contraire de l'autorité saisie ».

En la cause Syndicat d'améliorations foncières de Murist et environs, la CRAF, par décision incidente du 20 octobre 1993, a rejeté la **demande d'effet suspensif de la mise en culture** :

« Les requérants allèguent que la décision en question les prêterite et qu'ils subissent de ce fait un dommage au cas où la mise en culture devient effective sans qu'ils puissent cultiver leurs parcelles actuellement en pâturage et leurs parcelles dans la zone industrielle (d'activité).

Il résulte de l'interprétation téléologique de l'article 115 LAF que l'octroi de l'effet suspensif doit procéder d'une pesée d'intérêts entre ceux du recourant et ceux des autres propriétaires concernés par le remaniement parcellaire. L'article 115 LAF institue une présomption de la prépondérance des intérêts des autres propriétaires par rapport aux intérêts du recourant. Il serait en effet disproportionné d'admettre d'office un effet suspensif d'un recours contre décision de mise en culture, le retard étant souvent préjudiciable aux autres propriétaires.

Les recourants n'invoquent pas expressément la nature des dommages qu'ils subiraient du fait de la mise en culture au 1er octobre, se contentant d'appréciations générales non étayées par des arguments de fait. Si ces dommages étaient importants, ils n'auraient pas manqué d'en faire état lors de la séance de conciliation, à laquelle ils n'ont d'ailleurs pas daigné se présenter, ainsi que dans l'exposé des motifs de leur recours.

La CRAF constate que l'intérêt des autres propriétaires à ce que le recours interjeté par les recourants ne soit pas assorti de l'effet suspensif est supérieur à l'intérêt des recourants, lesquels n'ont d'ailleurs ni démontré un vice de procédure lors de la mise en culture, ni allégué des dommages qu'ils encourraient de ce fait. »

Pour une affaire concernant le Syndicat d'améliorations foncières de Domdidier, le 9 novembre 1994, la CRAF a développé de semblables arguments :

« Le recourant prétend que la Commune de St-Aubin ne cultive pas elle, en tant qu'agriculteur, la parcelle art. 444.1, et qu'elle ne subirait aucun dommage du fait que le recourant cultive la parcelle art. 444.1 comme il l'a fait jusqu'à présent. Le recourant prétend en outre que s'il devait à nouveau changer la culture des terrains, cela lui causerait des inconvénients et des dommages très importants.

La CRAF estime toutefois qu'un propriétaire exploitant lui même son terrain n'a pas plus de droits à faire valoir que celui qui le donne à louer.

La décision de mise en culture avec effet au 15 octobre 1993, telle qu'elle a été confirmée le 26 octobre 1994 par la commission de classification, ne prive aucunement le recourant de ses droits quant à la procédure au fond.

En outre le recourant n'invoque pas expressément la nature des dommages qu'il subirait du fait de la mise en culture de la parcelle 444.A, se contentant d'appréciations générales non étayées par des arguments de fait. Si ces dommages allégués étaient si importants, il n'aurait pas manqué d'en faire état de manière plus précise.

Partant, au vu de ce qui précède, la CRAF constate que le recourant n'a pas établi que l'intérêt des autres propriétaires (principalement X) est inférieur au sien. »

## 6.11 La répartition des frais

Les propriétaires membres du syndicat paient leur part des frais de construction et d'entretien des améliorations exécutées.

Les principes de répartition des frais sont les mêmes depuis 1960. Selon l'**article 32 LAF 1960**, « **les frais d'exécution** de l'amélioration sont, après déduction des subventions et des participations de tiers, **répartis proportionnellement aux avantages retirés par les intéressés. Les frais d'entretien** sont répartis entre ceux qui retirent un avantage de l'**existence** et du **maintien** des ouvrages ».

L'article 47 LAF 1960 oblige d'ailleurs le syndicat à mettre à l'enquête « le tableau des sommes dues par les propriétaires ». Ce principe est repris à l'article 120 al. 1 let. j LAF 1990 d'une façon plus précise, en ce sens que le comité met à l'enquête « **les principes et le**

**tableau de la répartition des frais** et, le cas échéant, la répartition des frais d'entretien ».

**Les articles 62 à 70 LAF 1990** règlent la répartition et le paiement des frais, notamment l'article 63 ainsi libellé : « les membres du syndicat participent, proportionnellement aux avantages retirés, au paiement des frais d'exécution, déduction faite des subventions et des participations de tiers ».

En la cause concernant le **Syndicat de la route forestière La Roche/Montsoflo, la CAAF a statué, le 2 juillet 1987**, et a admis partiellement un point du recours :

« Il est évident que ces éléments ne permettent pas de conclure que la décision de la perception d'acomptes en vue de la construction de la route forestière La Roche/Montsoflo a été prise en bonne et due forme par l'Assemblée générale du Syndicat. Au contraire, les documents produits mentionnent expressément une demande d'acompte annuel aux propriétaires "selon décision de la Commission de classification du 28 avril 1972". Partant la Commission de classification n'étant pas compétente pour prendre une telle décision, la perception des acomptes n'est pas justifiée et les intérêts échus sur les acomptes ne sont pas dus non plus. »

En revanche les autres motifs pour ne pas payer la participation aux frais ont été rejetés :

« Le recourant allègue encore, à l'instar d'autres recourants de la même zone, que sa participation aux frais n'est pas justifiée puisque d'autres propriétaires ou habitants de la Commune de La Roche ont bénéficié de la construction de routes communales entièrement prise en charge par la collectivité publique.

A cet égard, la CAAF a relevé ci-dessus que la constitution du Syndicat, en bonne et due forme, entraîne l'obligation de ses membres à participer aux frais de construction de ladite route, sous déduction de toutes les subventions des pouvoirs publics. Le fait que la Commune de La Roche se soit substituée au Syndicat pour l'exécution et la conduite des travaux, en raison de l'élargissement de la route à cinq mètres, ne remet pas en question les obligations des membres du Syndicat.

Le recourant conteste également l'application du critère de la zone d'éloignement 2 dans le cadre de la répartition des frais en raison du

fait que la grange située à l'écart de sa ferme ne serait pas desservie par la route en question, mais par un chemin de servitude. Tant la vision locale que les plans produits, ainsi que les déclarations de la commission de classification à ce sujet établissent que la nouvelle route desservira dans les meilleures conditions tant la ferme que la grange sises toutes deux aux abords immédiats de ladite route.

Quant à l'étendue de sa participation, le recourant l'a comparée à celle des propriétaires de chalets. Les critères quant à la répartition des frais ont été mis à l'enquête et ont été appliqués par la commission de classification de manière égale à tous les propriétaires intéressés. Ces critères n'ayant pas été remis en cause, ils sont applicables à tous les propriétaires situés dans le périmètre de la construction. »

Une décision importante a été rendue également au sujet d'une route alpestre s'agissant du **Syndicat du chemin du Gros Mont par la CRAF le 4 septembre 1998** :

« Dans leurs conclusions principales, les recourants allèguent que la répartition des frais d'entretien du chemin alpestre du Gros Mont en un seul tronçon Pra Jean - Le Haut du Mont, telle que mise à l'enquête du 23 janvier au 23 février 1998, ne respecterait pas le principe de l'article 63 LAF.

A teneur de cette dernière disposition, 'Les membres du syndicat participent, proportionnellement aux avantages retirés, au paiement des frais d'exécution, déduction faite des subventions et des participations de tiers' ...

Les recourants ne contestent pas faire partie du Syndicat du Gros Mont ( recours du 28 mai 1998 page 6), même si certains d'entre eux ont, à titre de conclusions subsidiaires, demandé à être exclus dudit Syndicat. ...

Les propriétaires des pâturages de X font donc partie du Syndicat du Gros Mont au même titre que les autres propriétaires. Il semble donc logique et normal qu'ils participent aux frais de construction et d'entretien du chemin du Gros Mont sur toute sa longueur selon une clé de répartition à établir, en tenant compte des avantages et des inconvénients que procure cette entreprise à chacun d'eux. ...

Il s'agit maintenant d'examiner si les critères de répartition des frais d'entretien du chemin alpestre Pra Jean - Le Haut du Mont retenus par la commission de classification contreviennent aux principes dégagés par l'article 63 LAF précité.

La Commission de classification a reçu le mandat du Syndicat du Chemin du Gros Mont d'établir une clé de répartition des frais d'entretien du chemin du Syndicat en un seul tronçon, soit de la route cantonale à Pra Jean jusqu'à la barrière sur l'article 505 Le Haut du Mont.

Fort de ce mandat conféré par le Syndicat, la commission de classification a établi son rapport du 11 décembre 1997 mis à l'enquête du 23 janvier 1998 au 23 février 1998. Il ressort dudit rapport que les critères de répartition des frais d'entretien du chemin du Syndicat sont les suivants : valeur de rendement, degré de desserte et longueur d'utilisation.

Ces critères sont en outre pondérés par des coefficients, ainsi qu'ils sont exposés en détails aux pages 3 ss dudit rapport.

Une telle clé de répartition n'est pas nouvelle dans le cadre d'améliorations foncières en matière alpestre. Elle n'a pas été créée spécialement pour répartir les frais d'entretien du chemin du Gros Mont. Au contraire, elle est usuelle dans d'autres Syndicats qui doivent répartir les frais d'entretien d'une route commune.

Dans leur opposition du 19 février 1998, les recourants n'ont en effet pas contesté en tant que tels les principes de répartition des frais mis à l'enquête, ainsi que l'a dit X en séance du 29 juillet 1998.

Les recourants ont en outre admis la clé de répartition pour les frais de réfection du tronçon le Pont des Invuettes - le Pont des Rouvènès-Dessous, alors que ces critères sont les mêmes que ceux utilisés pour l'entretien de la route de base.

La CRAF ne saurait ainsi suivre les recourants lorsqu'ils affirment aujourd'hui, mais sans le démontrer, que ces critères leur sont défavorables et qu'ils ont pour seul but d'alléger la charge des autres membres du Syndicat en leur faisant supporter des frais qui ne leur avaient pas été facturés jusqu'à présent.

La CRAF constate au contraire que les critères utilisés sont objectifs puisqu'ils ont trait au degré de desserte (caractérisé en fonction de l'éloignement du pâturage par rapport à la route), à la longueur d'utilisation du chemin de base (calculée par tranches de 100 mètres selon l'accès des propriétés sur le chemin) ainsi qu'aux valeurs de rendement (pour les alpages, cette valeur est fondée sur la base des estimations et des charges effectives données par les Rapports d'économie alpestre sur les inspections d'alpages en 1990 et en 1996).

De tels critères ne sauraient être qualifiés d'arbitraires, ce d'autant plus qu'ils sont les mêmes pour tous les propriétaires et qu'ils ont été approuvés par le SAF. »