

La position des propriétaires fonciers face aux entreprises collectives d'amélioration du sol

Autor(en): **Junod, Raymond / Chauvy, Arnold**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie = Revue technique suisse des mensurations, du génie rural et de la photogrammétrie**

Band (Jahr): **62 (1964)**

Heft 8

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-219220>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Abgeschlossene Meliorationsunternehmen

Zeit- abschnitte	Anzahl Verbes- serungen	Subventions- berechtigte Kosten Fr.	Beiträge von		
			Bund Fr.	Kantonen Fr.	anderen Fr.
1885-1910	5 148	26 337 000	7 159 000	5 793 000	1 785 000
1911-1920	3 118	38 521 000	9 667 000	8 165 000	3 425 000
1921-1930	3 966	162 097 000	44 229 000	38 973 000	11 058 000
1931-1940	4 610	133 706 000	36 210 000	34 677 000	6 739 000
1941-1950	11 593	415 126 000	154 211 000	97 881 000	15 057 000
1951-1960	6 041	458 875 000	152 807 000	119 141 000	19 576 000
1961-1963	2 401	167 957 000	47 077 000	44 119 000	8 395 000
1885-1963	38 868	1 402 619 000	451 360 000	348 749 000	66 035 000

La position des propriétaires fonciers face aux entreprises collectives d'amélioration du sol

*Par Raymond Junod, directeur de la Chambre vaudoise d'agriculture, et
Arnold Chauvy, ingénieur-géomètre officiel*

Résumé

Les entreprises collectives d'amélioration du sol, qui en Suisse ont pour but essentiellement le remaniement parcellaire avec construction d'un réseau de chemins ruraux, doivent aujourd'hui tenir compte de l'évolution démographique rapide. Elles intéressent les propriétaires fonciers exploitants qui vivent sur leurs terres, ainsi que ceux qui n'exploitent pas eux-mêmes leurs terrains. Les uns comme les autres retirent des avantages des entreprises et doivent participer aux frais, déduction faite des subventions, proportionnellement aux avantages qu'ils en retirent.

En droit suisse, les améliorations foncières sont régies en partie par le droit fédéral et en partie par le droit cantonal.

Droits et obligations collectifs

Pour créer un syndicat, il faut obtenir l'adhésion de la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain. L'assemblée générale du syndicat, formée de tous les propriétaires, met sur pied les statuts, procède à la désignation des organes du syndicat, se prononce sur les devis et sur la date d'exécution des travaux. Chaque propriétaire ne dispose que d'une voix, quelles que soient la surface et la valeur de son domaine.

Droits et obligations individuels

Les propriétaires ne peuvent disposer librement de leurs fonds pendant une période plus ou moins longue. A la fin de l'entreprise, ils doivent concéder en faveur du syndicat une hypothèque privilégiée garantissant le paiement de leur part de frais.

Les différentes opérations d'un syndicat se déroulent par étapes faisant l'objet d'enquêtes publiques. A chacune d'elles, les propriétaires peuvent faire valoir leurs observations ou oppositions à l'égard du projet

présenté. Celles-ci sont examinées par la commission de classification, autorité de première instance, qui doit prendre sur chacune d'elles une décision motivée. Toute décision peut faire l'objet d'un recours. L'autorité de recours, dont le pouvoir est extrêmement large, est souvent constituée par une commission cantonale. Elle rend un prononcé motivé. Le justiciable dispose encore d'une voie extraordinaire de droit: le recours de droit public au Tribunal fédéral.

En conclusion, le système paraît relativement bien équilibré, la réalisation de l'entreprise apparaissant comme la récompense d'un travail commun où le concours de tous a été nécessaire.

Zusammenfassung

Die genossenschaftlichen Bodenverbesserungsunternehmen, welche in der Schweiz zur Hauptsache die Güterzusammenlegung mit dem Bau eines landwirtschaftlichen Wegnetzes bezwecken, müssen heute auf die rasche demographische Entwicklung Rücksicht nehmen. Es werden nicht nur die unmittelbar vom Ertrag ihrer Güter lebenden Grundeigentümer betroffen, sondern auch jene Eigentümer, welche ihr Gut nicht selbst bewirtschaften. Die Unternehmen bringen beiden Gruppen Vorteile, so daß auch beide sich an den nach Abzug der Beiträge der öffentlichen Hand verbleibenden Restkosten im Verhältnis zum Nutzen beteiligen müssen.

Die gesetzliche Ordnung der Bodenverbesserungen in der Schweiz erfolgt zum Teil nach eidgenössischem, zum Teil nach kantonalem Recht.

Rechte und Pflichten der Genossenschaften

Für das Zustandekommen einer Genossenschaft muß die Mehrheit der Beteiligten, denen zugleich mehr als die Hälfte der einbezogenen Fläche gehört, sich einverstanden erklären. Die alle Grundeigentümer umfassende Hauptversammlung stellt die Statuten auf, wählt die Organe der Genossenschaft, entscheidet über die Annahme des Kostenvoranschlages und setzt das Arbeitsprogramm fest. Jeder Grundeigentümer verfügt nur über eine einzige Stimme, ohne Rücksicht auf die Größe und den Wert seiner Liegenschaften.

Rechte und Pflichten des einzelnen Mitglieds

Während einer mehr oder weniger langen Zeit kann der Grundeigentümer nicht frei über seine Grundstücke verfügen. Beim Abschluß des Unternehmens muß er eine im ersten Rang stehende Hypothek übernehmen, mit welcher er der Genossenschaft die Bezahlung seines Kostenanteils sicherstellt.

Die verschiedenen Maßnahmen der Flurgénossenschaft laufen in Etappen ab, deren jede Gegenstand einer öffentlichen Projektauflage bildet. Jedesmal können die Grundeigentümer ihre Bemerkungen oder Einwendungen hinsichtlich der vorgelegten Pläne geltend machen. Diese werden durch die Schätzungskommission als erste Rekursinstanz geprüft, wobei zu jeder Eingabe ein begründeter Entscheid zu treffen ist. Gegenüber diesen Entscheiden kann nochmals Einsprache erhoben werden. Die nächste Rekursinstanz, deren Zuständigkeit außerordentlich weitgehend ist, wird in manchen Fällen durch eine vom Kanton eingesetzte Kommission gebildet. Sie faßt einen begründeten Entscheid. Der Betroffene verfügt nun noch über eine letzte, außerordentliche Rekursmöglichkeit: den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht.

Zusammenfassend erscheint das System gut ausgewogen, das Zustandekommen des Unternehmens bringt die Belohnung der gemeinsamen Arbeit, wofür die Mitwirkung aller unerläßlich war.

Introduction

Les entreprises collectives d'amélioration du sol qui en dehors des zones d'exploitations alpêtres de la Suisse ont pour but presque essentiellement le remaniement parcellaire avec construction d'un réseau de chemins ruraux, auquel s'ajoute parfois l'assainissement ou, plus rarement, l'irrigation des terrains de cultures, englobent, d'une manière générale, tous les fonds d'une ou de plusieurs communes rurales. La majorité des entreprises ont porté jusqu'à aujourd'hui chez nous sur des territoires à vocation presque exclusivement agricole, viticole ou forestière. C'est dire que tous les propriétaires fonciers compris dans le périmètre étaient directement intéressés à la réalisation des ouvrages projetés.

Aujourd'hui l'évolution démographique rapide tend à changer cette situation et rend beaucoup plus complexe le déroulement des opérations d'un syndicat d'améliorations foncières. L'extension des grandes villes, le déplacement de centres industriels dans des régions jusqu'alors exclusivement agricoles, la création des autoroutes et des centres d'attraction que constituent leurs jonctions provoquent de nombreux mouvements de population et changent parfois profondément l'aspect de régions entières. Un village qui, jusqu'il y a peu, n'abritait qu'une population agricole verra s'édifier rapidement un quartier de villas ou de logements locatifs. Les entreprises collectives d'amélioration du sol, volontaires pour leur grande majorité, doivent, pour avoir des chances de succès, tenir compte de ces facteurs et être en mesure d'apporter des avantages non seulement aux propriétaires exploitants, mais aussi aux autres, ou tout au moins ne pas porter préjudice à ces derniers.

Dans cette optique, examinons de plus près les différents cas qui peuvent se présenter et les obligations qui en découlent pour l'entreprise:

1. Nous avons affaire à un propriétaire qui vit sur ses terres et les exploite lui-même. Son intérêt sera dans un regroupement de ses fonds, le plus près possible des bâtiments d'exploitation, et dans la construction d'un réseau de chemins ruraux longeant les mas regroupés pour en faciliter la culture. Il sera le premier intéressé aussi à des travaux d'assainissement ou d'irrigation. Pour lui, des chemins de 2,2 à 3,0 m de largeur sont amplement suffisants à la condition qu'il puisse les parcourir même en période pluvieuse. Avec un peu de chance, il pourra obtenir le regroupement des parcelles dont il est locataire ou fermier à proximité de ses propres terrains. De même, les biens reçus en partage par son épouse pourront être juxtaposés aux siens propres. Il est bien clair que les avantages seront d'autant plus grands que son domaine est plus morcelé. Cependant, même si, cas très favorable, ses terres sont déjà arrondies autour de son exploitation, il aura un avantage certain à la réalisation d'un réseau de chemins plus dense à la limite de ses voisins et sur tout le territoire de la commune.

La réaction des propriétaires exploitants à l'annonce de la constitution d'un syndicat est souvent empreinte de réticence: d'aucuns, déjà âgés, ne voient pas sans anxiété approcher le jour où ils devront aban-

donner des fonds qu'ils connaissent bien pour les avoir exploités pendant de nombreuses années; ils n'ont pas toujours le courage de planter de nouveaux arbres ou de reconstituer une vigne. D'autres propriétaires, endettés, craignent que la part de frais qu'ils auront à supporter ne compromette irrémédiablement leur situation financière. Il y a lieu de rappeler ici que les subventions des pouvoirs publics (Confédération, Cantons, Communes) atteignent fréquemment le 70 % du coût total, parfois même, en régions de montagne, jusqu'à 85 ou 90 %. Il faut dire aussi que les propriétaires ont la possibilité de payer leur dû par acomptes annuels, sous forme de versements anticipés dès la constitution du syndicat et jusqu'à la réalisation des ouvrages, puis ensuite pendant une période maximum de dix ans. L'expérience montre que les craintes de ces propriétaires se révèlent infondées, tant il est vrai que l'entreprise leur apporte des avantages qui se traduisent rapidement par une baisse des frais d'exploitation combinée avec une augmentation des rendements.

Il arrive de plus en plus fréquemment que le propriétaire, quoique exploitant, soit très conscient de la plus-value acquise par ses fonds devenus, pour une des raisons indiquées ci-dessus, des terrains à bâtir. Ce propriétaire se montrera plus réservé lorsqu'on lui proposera un groupement intensif. Il tiendra à garder dans son nouvel état de propriété telle ou telle parcelle particulièrement bien placée pour recevoir une construction, par exemple au bord d'une route principale ou sur un versant ensoleillé, alors même que cette parcelle ne se distingue nullement par des rendements agricoles élevés. La multiplication de cas semblables dans une entreprise diminue l'efficacité du remaniement parcellaire. Les organes dirigeants du syndicat ont alors la possibilité de délimiter des sous-périmètres de terrains affectés à la construction, parallèlement à l'étude d'un plan d'extension, affectant par là même les autres terrains à l'agriculture.

2. Dans chaque syndicat l'on rencontre des propriétaires fonciers qui n'exploitent pas eux-mêmes leurs terrains. Très souvent, ces biens leur ont été dévolus par succession, ou bien ils les ont achetés en spéculant sur l'augmentation du prix des terrains à bâtir et en espérant les réaliser un jour à ce titre. Cette catégorie de propriétaires est moins attachée à ses anciennes parcelles; elle ne voue pas moins une très grande attention au déroulement des opérations d'une entreprise d'améliorations foncières. Ainsi que l'expérience l'a maintes fois montré, un remaniement parcellaire avec construction d'un réseau de chemins bien conçu pour l'exploitation agricole favorise tout aussi bien la transformation d'un secteur en zone constructible: le découpage de parcelles rectangulaires y est facile, ainsi que le resserrement du réseau des chemins. Il est aisé de comprendre que dès le moment où cette opération est le but avoué ou inavoué d'une fraction importante de propriétaires, la tâche des organes juridiques et techniques de l'entreprise s'en trouve sérieusement compliquée. Lors de l'estimation des terres, en particulier, l'on voit s'affronter les tenants d'une taxe basée uniquement sur la valeur agricole et ceux qui estiment que la taxe doit tenir compte de la valeur spéculative des terrains. Puis, lors de

l'étude du nouveau parcellement, et pour autant qu'un périmètre des terrains à construire n'ait pu être délimité, le syndicat sera amené à faire des concessions au principe du groupement maximum. Aux termes de la loi, il doit en effet rendre à chaque propriétaire des terrains sensiblement de même nature et de même valeur.

Nous ne ferons que mentionner ici les entreprises d'améliorations foncières n'ayant pour seul but que l'aménagement des terrains en vue de la construction. S'ils peuvent s'appuyer sur les mêmes bases légales, ils ne bénéficient par contre pas des subventions des pouvoirs publics.

Le propriétaire foncier, qu'il appartienne à la première ou à la seconde catégorie, doit participer aux frais de l'entreprise, déduction faite des subventions, proportionnellement aux avantages qu'il en retire. Le degré d'intérêt de chacun varie considérablement; il est fonction du morcellement du domaine dans l'ancien état, de la nature des dévestitures, de l'emplacement des bâtiments par rapport aux parcelles, des améliorations à apporter à la nature des terrains (assainissement, irrigation). Ce degré d'intérêt est donc le seul critère déterminant la répartition des frais.

Sur ces quelques considérations d'ordre général, nous nous proposons d'examiner, sur le plan juridique, quels sont les droits et obligations des propriétaires fonciers.

En droit suisse, les améliorations foncières sont régies en partie par le droit fédéral et en partie par le droit cantonal. Sur le plan fédéral, d'une part, le Code civil pose à l'article 703 le principe selon lequel une majorité peut imposer sa volonté à une minorité de propriétaires et, d'autre part, la loi fédérale sur l'agriculture contient des dispositions relatives à l'aide financière de la Confédération. Mais, hormis encore quelques règles spéciales en matière de gages immobiliers, la Confédération laisse aux cantons la charge de mettre sur pied la législation relative aux améliorations foncières, tant en ce qui concerne le droit matériel que la procédure.

C'est ainsi que nous trouvons en Suisse une très grande diversité dans les dispositions régissant les améliorations foncières. Malgré cet éventail de règles, il faut cependant admettre qu'en fait les cantons sont fidèles à des principes communs. Dans le cadre de cet article, nous avons renoncé à comparer les différents textes législatifs des cantons. Nous avons estimé préférable de nous en tenir à une vue générale de la matière en prenant comme référence le système adopté par le canton de Vaud.

Dans le domaine des entreprises collectives d'améliorations foncières, les droits et obligations du propriétaire peuvent se classer en deux grandes catégories que nous nous proposons d'analyser: les droits et obligations collectifs et les droits et obligations individuels, les premiers ne pouvant être exercés qu'avec le concours d'autres propriétaires tandis que les seconds sont attachés à la qualité du propriétaire comme tel, seul sujet de droit.

a) L'adhésion au syndicat

La réalisation d'une entreprise collective d'améliorations foncières n'est concevable que si *tous* les propriétaires de biens-fonds compris dans le périmètre d'intérêt sont groupés au sein d'une organisation ad hoc: le syndicat d'améliorations foncières. Or, de toute évidence il est rarissime de pouvoir constituer un syndicat par adhésion volontaire et unanime de tous les propriétaires intéressés. Le législateur fédéral a surmonté cette difficulté en posant, au chapitre des restrictions de droit public à la propriété foncière, la règle fondamentale de l'article 703, qui dispose:

«Lorsque les améliorations du sol (corrections de cours d'eau, dessèchements, irrigations, reboisements, chemins, réunions parcelaires, etc.) ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires, et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision. Les propriétaires intéressés qui ne prennent pas part à la décision seront réputés y adhérer. L'adhésion sera mentionnée au registre foncier.

Les cantons règlent la procédure. Ils doivent, en particulier pour les réunions parcelaires, édicter des règles détaillées.

La législation cantonale peut alléger les conditions auxquelles le présent code soumet l'exécution de ces travaux et appliquer par analogie les mêmes règles aux terrains à bâtir.»

Ainsi, une majorité qualifiée (nombre et surface) de propriétaires adhérents est nécessaire, mais suffisante pour rendre l'adhésion obligatoire à la minorité. Il s'agit là d'un principe très démocratique, parfaitement admis par les propriétaires eux-mêmes.

Ce qui l'est moins, c'est la présomption légale selon laquelle les propriétaires qui ne se prononcent pas sont comptés au nombre des adhérents. L'introduction de cette règle dans le Code civil est relativement récente puisqu'elle est entrée en vigueur en 1955 à la faveur de l'adoption de la loi fédérale sur l'agriculture. Cette disposition caractérise la volonté du législateur fédéral d'assouplir les conditions nécessaires à la constitution d'un syndicat d'améliorations foncières.

Si l'on peut saluer cet allègement de conditions comme un bon point en faveur de la cause des améliorations foncières, ce n'est pas toujours un élément favorable à la vie du futur syndicat. Expliquons cet apparent paradoxe:

Un certain nombre de propriétaire, notamment de petits propriétaires domiciliés hors de la commune ou non exploitants, sont souvent hostiles aux travaux d'améliorations foncières, principalement en raison du fait qu'ils ne peuvent retirer d'avantages substantiels et rentables du chef de ces travaux. Toutefois, afin de laisser aux premiers bénéficiaires, c'est-à-dire aux exploitants, le soin de décider de la constitution du syndicat, ils s'abstiennent volontairement de prendre position. Grâce à la

présomption légale selon laquelle les abstentionnistes sont considérés comme adhérents, les initiateurs du syndicat bénéficient *ipso jure* de la voix et de la surface de ces «indifférents» pour le calcul de la majorité. Mais une fois le syndicat constitué, tous les propriétaires de biens-fonds compris dans le périmètre intéressé font de plein droit partie de l'assemblée générale. Ainsi, partisans, adversaires et indifférents sont appelés à prendre ensemble des décisions très importantes pour la suite des opérations. Lorsque des crédits sont votés pour certains travaux, des propriétaires jusqu'ici indifférents peuvent gagner le camp des adversaires du syndicat. Une telle attitude peut avoir de fâcheuses conséquences lorsque le syndicat a été constitué grâce, en quelque sorte, à une majorité de faveur, à tel point même que l'entreprise peut en être paralysée.

Le législateur vaudois a bien pressenti le danger que contient, au départ du syndicat, l'apport de la voix des indifférents. Dans l'exposé des motifs de la loi vaudoise sur les améliorations foncières du 29 novembre 1962, il se dit convaincu que le succès d'une entreprise collective d'améliorations foncières dépend, pour beaucoup, de la volonté d'une large majorité de propriétaires désireux d'atteindre le but prévu par les statuts du syndicat. Aussi, parmi les différentes méthodes permettant de faire la preuve des majorités préfère-t-il celle consistant à recueillir les adhésions par signature des propriétaires. De cette façon, les partisans sont contraints de réunir une majorité qui s'exprime dès le début en faveur du syndicat. Les positions sont ainsi nettement marquées et les propriétaires opposants acceptent plus volontiers d'être majorisés de cette façon que par l'artifice de calcul rendu possible par l'application stricte de l'article 703 du Code civil.

Nous ne pouvons conclure ce chapitre sans signaler que certaines lois cantonales comme celles de Fribourg, Neuchâtel, Lucerne et Vaud disposent qu'un syndicat peut être constitué par une décision unilatérale de l'autorité, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de réunir la double majorité des propriétaires et des surfaces. La constitution de tels syndicats obligatoires, passant outre à la volonté des propriétaires, n'est toutefois possible que dans la mesure où l'intérêt public le justifie et dans les cas énumérés par la loi. Dans le canton de Vaud, il s'agit exclusivement de syndicats de remaniement parcellaire dont l'exécution doit être menée conjointement avec la réalisation de grands travaux, notamment les autoroutes, ou avec l'adoption de plans d'aménagement. Pour les motifs déjà rappelés ci-dessus, la conduite de tels syndicats est plus difficile que celle des syndicats volontaires, au point que des mesures spéciales doivent être prévues dans la loi afin d'éviter des échecs dus à l'inertie ou à l'hostilité des propriétaires.

b) L'assemblée générale du syndicat

Une fois les doubles majorités atteintes ou après décision de l'autorité pour les syndicats obligatoires, tous les propriétaires forment l'assemblée générale du syndicat. Par le canal de cette assemblée, les propriétaires exercent collectivement un certain nombre de droits. En règle gé-

nérale, les décisions sont prises à la majorité simple des propriétaires présents. Chaque propriétaire ne dispose que d'une voix quelles que soient la surface et la valeur de son domaine.

Tout d'abord, il appartient à l'assemblée générale de mettre sur pied les *statuts* qui précisent le cadre de l'activité du syndicat en indiquant son but et son organisation.

Ensuite, il découle des statuts que l'assemblée générale a un certain nombre d'attributions, parmi lesquelles il faut citer les plus importantes:

1° *la désignation des organes du syndicat:*

le comité de direction, formé, en règle générale, de propriétaires intéressés à l'entreprise, lequel est chargé de tâches administratives;

la commission de vérification des comptes, dont la mission n'est guère différente des organes de contrôle d'autres sociétés ou associations;

la commission de classification ou d'estimation. C'est l'organe le plus important du syndicat, car c'est à lui qu'incombe la responsabilité effective de l'entreprise. Cette commission doit ainsi fixer définitivement le périmètre, estimer les terres, distribuer les nouvelles parcelles et répartir les frais entre les propriétaires. Son choix conditionne souvent la réussite plus ou moins complète du syndicat. Plusieurs cantons, dont Vaud, exigent que cette commission soit formée de personnalités qui ne soient pas propriétaires ou domiciliées dans le périmètre du syndicat afin que ses membres puissent travailler en toute objectivité. Il s'agit là d'une garantie supplémentaire offerte aux propriétaires qui sont certains d'être traités sur un pied d'égalité;

l'ingénieur ou le géomètre de l'entreprise, responsable des tâches techniques qui lui sont confiées par le syndicat.

2° *les compétences financières:*

Dans la plupart des cantons, l'assemblée générale détient des pouvoirs étendus en matière financière. Ainsi dans le canton de Vaud, cette assemblée a-t-elle pour attribution de se prononcer sur les devis présentés pour les travaux collectifs. Rien ne peut s'exécuter sans que le devis soit approuvé.

3° *la responsabilité de l'avancement des travaux:*

L'assemblée générale doit non seulement approuver le devis, mais se déterminer sur la date de mise en exécution des travaux. Les propriétaires sont ainsi libres de décider d'exécuter les ouvrages en bloc ou par étapes. Mais s'ils conviennent de renvoyer l'exécution *sine die*, cela revient en fait à paralyser le syndicat. C'est pourquoi, certaines lois cantonales, la loi vaudoise notamment, contiennent des dispositions permettant soit au syndicat de poursuivre son activité, soit de suspendre les opérations définitivement en réglant le problème de la répartition des frais.

c) Le droit aux subsides

Le syndicat d'améliorations foncières a, en principe, droit à l'allocation de subventions lorsqu'il s'agit de terrains agricoles. Le propriétaire bénéficie de ce subside par l'intermédiaire du syndicat, mais il n'a pas un droit individuel à le percevoir directement. En fait, le membre du syndicat ne touche pas de subside: les subsides alloués par la Confédération, le Canton ou la Commune constituent des recettes du syndicat, le propriétaire ne participant aux frais que proportionnellement à la différence entre le coût effectif des travaux et les subventions.

d) L'obligation d'entretenir les ouvrages

Les lois fédérales et cantonales exigent que les ouvrages subventionnés soient entretenus correctement. Cette obligation incombe à un syndicat d'entretien qui se substitue au syndicat d'exécution. Certains cantons, et Vaud en particulier, chargent les communes de l'entretien des travaux. Les propriétaires fonciers sont ainsi dispensés de cette obligation collective en qualité de membres du syndicat; ils en restent toutefois responsables dans le cadre de la commune, mais à un autre titre.

Les droits et obligations individuels

a) Restriction du droit de disposer

Les travaux exécutés par le syndicat et le subventionnement de ceux-ci par les pouvoirs publics ont pour conséquence que le propriétaire ne peut disposer librement de ses fonds pendant une période plus ou moins longue.

Au premier chef, il convient de citer la loi vaudoise qui interdit, dès la fixation du périmètre et jusqu'à l'inscription du nouvel état au Registre foncier, de modifier, sans l'accord de la commission de classification, la situation juridique des fonds compris dans le périmètre. Le propriétaire peut cependant grever librement ses fonds de gages immobiliers ou les aliéner pendant toute la durée de l'entreprise. Seules les aliénations sont stoppées pendant le court laps de temps nécessaire à l'étude du nouvel état de propriété.

Dès la détermination du périmètre, une mention est inscrite au Registre foncier et indique que les biens-fonds du périmètre font obligatoirement partie de l'entreprise. En cas d'aliénation, le nouveau propriétaire sait donc que sa parcelle est soumise de plein droit aux opérations et qu'il est lui-même contraint, bon gré mal gré, de faire partie du syndicat.

A la fin de l'entreprise, le propriétaire foncier doit concéder au syndicat le droit d'inscrire sur ses fonds une hypothèque privilégiée garantissant le paiement de sa part de frais. De même, la Confédération, le Canton et la Commune sont au bénéfice d'une charge foncière leur assurant le remboursement des subventions dans l'hypothèse où les fonds sont détournés de leur destination agricole.

Enfin, les immeubles améliorés à l'aide de contributions des pouvoirs

publics ne peuvent ni changer de destination, ni être morcelés sans une autorisation administrative délivrée par le canton. Si l'autorisation est accordée, les subsides doivent être remboursés.

b) *Le droit d'opposition et de recours*

1. *Le recours au Conseil d'Etat*

Les décisions prises par l'assemblée générale des propriétaires peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, c'est-à-dire au gouvernement cantonal. Chaque membre du syndicat peut former un tel recours s'il s'estime lésé par une décision de l'assemblée, qui ne soit pas conforme aux statuts du syndicat ou à la loi.

2. *La réclamation et le recours*

Les différentes opérations d'un syndicat d'améliorations foncières se déroulent par étapes. Chacune de ces étapes doit faire l'objet d'une enquête publique. C'est ainsi que pour une entreprise de remaniement parcellaire, la loi prévoit les enquêtes successives suivantes: périmètre, avant-projet des travaux collectifs, répartition des frais, inscription du nouvel état de propriété, etc.

A chacune de ces étapes, la commission de classification dépose son projet à l'enquête publique. Pendant un délai de dix ou de vingt jours, suivant l'importance de l'objet soumis à l'enquête, les propriétaires sont invités à faire valoir leurs observations, objections ou oppositions éventuelles à l'égard du projet présenté, à l'exclusion des contestations de droit civil qui ressortissent aux tribunaux ordinaires. A la fin de l'enquête, la *réclamation* de chaque propriétaire est examinée par la commission de classification. Celle-ci doit rendre une décision motivée sur chaque réclamation. La commission peut soit rejeter purement et simplement la réclamation, soit l'admettre en tout ou partie. Dans la première alternative, le projet soumis à l'enquête est maintenu, tandis que dans la seconde, ce projet est modifié d'une manière plus ou moins considérable. Si l'admission de réclamations implique des retouches importantes, la loi vaudoise permet à la commission de classification d'annuler l'enquête et de soumettre un projet révisé à une nouvelle enquête.

La décision de la commission de classification est notifiée à chaque propriétaire intéressé, directement ou indirectement. Elle doit indiquer le délai de recours et l'autorité compétente pour le recevoir.

Toute décision prise par la commission de classification, autorité de première instance, peut, dans un certain délai, faire l'objet d'un *recours*. L'autorité de recours est souvent constituée par une commission cantonale désignée par le Conseil d'Etat. Dans le canton de Vaud, les recours sont examinés par la Commission centrale des améliorations foncières. Elle se compose en général d'un agriculteur ou vigneron, d'un juriste et d'un géomètre officiel.

La procédure devant l'autorité de recours est dépourvue de formalisme. Chaque propriétaire dont les fonds sont compris, de gré ou de

force, dans un périmètre d'améliorations foncières peut ainsi se défendre seul, sans devoir, à chaque fois, se faire assister d'un avocat.

Le pouvoir de l'autorité de recours est extrêmement large. Celle-ci se prononce, à la manière d'une autorité d'appel, sans être liée ni par l'état de fait établi par l'autorité de première instance, ni par les conclusions du recourant. Elle entend contradictoirement la commission de classification et le recourant, procède à l'audition de propriétaires dont les fonds peuvent être touchés par sa décision et se rend généralement sur place pour examiner l'objet du litige.

La Commission centrale de recours délibère à huis clos et rend un *prononcé* motivé. Celui-ci peut soit rejeter le recours, dans quel cas la décision de l'autorité de première instance est maintenue, soit l'admettre totalement ou partiellement en réformant la décision attaquée. L'autorité de deuxième instance peut même, lorsque l'admission de recours bouleverse le projet de la commission de classification, annuler l'enquête et ordonner qu'un projet révisé soit soumis à une nouvelle enquête.

Le prononcé, qui se substitue à la décision de la commission de classification, est notifié au recourant et à tout tiers directement intéressé. Il est définitif et exécutoire, ce qui signifie qu'il ne peut plus être attaqué par une voie ordinaire de droit: le justiciable devra *nolens volens* s'y soumettre. La procédure est ainsi terminée.

Toutefois, selon notre système juridique, le justiciable dispose encore d'une voie extraordinaire de droit: le *recours de droit public* au Tribunal fédéral. Ce recours peut, en principe, être exercé contre toute décision prise en dernière instance cantonale, en particulier contre le prononcé de l'autorité cantonale de recours en matière d'améliorations foncières.

Agissant en qualité de juridiction constitutionnelle, la Chambre de droit public du Tribunal fédéral à laquelle sont déférés les recours de droit public a un pouvoir d'examen strictement limité. Elle ne peut revoir les questions que sous l'angle étroit de l'arbitraire. Pour qu'un recours soit admis, il faut donc que l'autorité cantonale ait violé manifestement une règle de procédure (déni de justice formel) ou pris une décision qui soit de toute évidence insoutenable quant au fond du litige (déni de justice matériel). Aussi, lorsque le Tribunal fédéral est saisi d'un recours de droit public, n'agit-il pas comme une autorité d'appel qui reverrait librement la cause dans son ensemble; le cadre très rigide que lui assigne la loi sur l'organisation judiciaire fédérale l'en empêche absolument.

Le Tribunal fédéral a rappelé dans de nombreux arrêts les limites de son pouvoir d'examen lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public. Dans l'arrêt Porchet du 10 juin 1959, il résume ainsi sa position:

«Une autorité ne commet un déni de justice matériel que lorsqu'elle rend une décision manifestement insoutenable. Quand il est saisi d'un recours pour arbitraire dirigé contre une décision émanant d'une autorité cantonale supérieure en matière de remaniement ou

de réunion parcellaire, le Tribunal fédéral ne joue donc nullement le rôle d'une cour d'appel, mais uniquement celui d'une juridiction constitutionnelle jouissant d'un pouvoir d'examen plus restreint.»

Le Tribunal fédéral peut ainsi être appelé à rejeter un recours dirigé contre un prononcé qu'il estime pourtant critiquable. Il doit néanmoins le maintenir parce que le point de vue de l'autorité cantonale n'est pas *manifestement* incontestable.

L'exemple de jurisprudence que nous voulons citer pour conclure montre combien large est le pouvoir d'appréciation des autorités cantonales.

Dans l'arrêt Porchet du 10 juin 1959 (résumé au JT 1959 I. 575), la Chambre de droit public s'exprime ainsi:

«Dans le domaine des améliorations foncières la Chambre de droit public n'intervient qu'avec retenue, et cela pour deux raisons. Tout d'abord la solution apportée au problème de la nouvelle répartition des parcelles dépend au premier chef des circonstances locales que les autorités cantonales connaissent et, partant, peuvent apprécier mieux que le Tribunal fédéral. Ensuite, le recours étant interjeté à un moment où la nouvelle répartition des terres est définitivement adoptée pour l'ensemble de l'entreprise d'améliorations foncières, l'annulation des décisions prises à l'égard d'un propriétaire particulier pourrait avoir des effets très étendus et obliger les autorités compétentes à revoir, sinon la totalité, du moins une grande partie de la nouvelle distribution des fonds, ce qui entraînerait des frais et des pertes de temps considérables. C'est pourquoi, en principe et à moins d'erreurs manifestes, le Tribunal fédéral se borne à examiner le domaine en cause dans son ensemble et à rechercher si, entre l'ancien et le nouvel état, il a subi, quant à sa composition, sa surface et sa valeur, des modifications telles que les règles les plus élémentaires régissant les remaniements ou réunions parcellaires sont violées et que le recourant se trouve sans conteste dans une situation complètement contraire à la loi et dépourvue de toute justification raisonnable.»

C'est ainsi que le Tribunal fédéral ne peut se prononcer en aucune manière sur l'opportunité d'attribuer à un propriétaire telle parcelle plutôt que telle autre, mais se limite à examiner la situation de l'ancien et du nouveau domaine dans son ensemble, en fonction des règles de la loi cantonale sur la matière.

Le recours de droit public constitue bien une soupape de sûreté qui ne permet de sanctionner que de graves erreurs. Le propriétaire foncier doit en être conscient au moment d'interjeter un tel recours, mais, de son côté, l'autorité cantonale de recours assume une grande responsabilité et doit mesurer la portée de sa décision afin de ne pas abuser de la grande liberté d'appréciation dont elle jouit.

Conclusion

De ce rapide examen des principaux droits et devoirs des propriétaires face aux entreprises collectives d'améliorations foncières, nous pouvons déduire que le système est relativement bien équilibré: la contrainte n'apparaît que pour assurer le respect du droit des voisins. L'exercice de ces droits individuels ou collectifs donne au syndicat une vie caractéristique. Quant aux propriétaires fonciers, ils sont conscients de l'importance de l'activité qu'ils déploient tant en faveur du syndicat que pour la défense de leurs propres intérêts. La séparation des voies de droit pour l'exercice des droits individuels et collectifs évite, au moins partiellement, le heurt traditionnel entre intérêt général et intérêt particulier. Chaque propriétaire se sent solidaire de son voisin, la réalisation du syndicat apparaissant comme la récompense d'un travail commun où le concours de tous a été nécessaire.

Güterzusammenlegung und Planung im ländlichen Raum

*Von Prof. E. Tanner,
Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich*

Zusammenfassung

Die progressiv fortschreitende Industrialisierung mit ihrem unverhältnismäßig großen Bestand an ausländischen Arbeitskräften hat in der Schweiz ein noch nie erreichtes Wachsen der Bevölkerung zur Folge. Mehr und mehr werden die ländlichen Gebiete von den nicht landwirtschaftlich Erwerbenden als Industriestandorte und Wohnräume in Anspruch genommen. Parallel dazu ruft die zunehmende Mechanisierung der Landwirtschaft einer durchgreifenden Verbesserung der Agrarstruktur. Am dringlichsten ist die Aufgabe in den ausgedehnten Dorfsiedlungsgebieten mit ihrem durch Realteilung entstandenen stark parzellierten Grundbesitz; besonders auch in den Berggebieten, wo die Landwirtschaft ohnehin unter erschwerten Produktionsbedingungen arbeitet und um ihre Existenz kämpft.

Unter den behördlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Verhältnisse steht die Güterzusammenlegung im Vordergrund. In ihrer neuzeitlichen Entwicklungsform der Gesamt- oder Integralmelioration stellt sie das wirkungsvollste Mittel dar, die Produktionsgrundlagen zu verbessern. Primär im Dienste der Landwirtschaft hilft sie durch Aussiedlung aus den beengten Dorflagen und durch Beschaffung von Landreserven auch mit, die allgemeine bauliche Entwicklung der Gemeinden zu erleichtern. Zusammen mit den Maßnahmen der Orts-, Regional- und Landesplanung öffnet sie in den Einfluszbereichen der Industriezentren einen gangbaren Weg für die Wandlung der bäuerlichen Dorfsiedlung zur mehrheitlichen Wohn- und Industriegemeinde und damit für die Neuordnung im ländlichen Raum (vgl. Beispiel der Entwicklungsgemeinde Affoltern a. A.). Das geplante neue Bodenrecht wird die bisherigen Maßnahmen noch ergänzen und zu einer gesunden Entwicklung namhaft beitragen.