

COORDINATION

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET ASPECTS FONCIERS

Descriptif du système vaudois et exemple d'application

1. Introduction

L'article 20 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire permet aux cantons de mettre sur pied une instrumentation efficace en vue notamment d'assurer la réalisation effective des plans d'affectation. Or, seuls quelques cantons, dont en particulier Vaud et Berne, disposent d'une légalisation d'application développée et, surtout, en font application. L'objectif de ce document est de présenter le système vaudois avec un cas d'application pour illustrer la coordination entre l'aménagement du territoire et les aspects fonciers.

2. Description du système vaudois

2.1 Contexte

Traditionnellement, les aménagistes et les géomètres intervenaient **successivement** sur les terrains à bâtir. Les premiers dressaient des projets d'affectation du sol, les seconds réorganisaient la propriété du sol en conséquence. Cette manière de procéder présentait un inconvénient: en dissociant les deux démarches, elle exposait au risque d'incohérence. Et de fait, il est arrivé que certains projets d'aménagement conçus sans tenir compte des contraintes de la propriété foncière, s'avéraient irréalisables au moment de passer aux actes en raison de problèmes fonciers insurmontables ou faute d'accord entre les propriétaires.

Dès le milieu des années 90, le canton de Vaud a pris un certain nombre de mesures pour s'assurer de la disponibilité des terrains compris dans des pôles de développement économique cantonaux. Dès les premières études, il est apparu que des zones d'activités, bien que situées en zone à bâtir, étaient inutilisables en raison de la trop grande division du sol ou de parcelles de formes inadaptées. Le besoin de définir un concept de remaniement parcellaire mieux adapté aux réalités économiques s'est révélé nécessaire. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a mis en œuvre des groupes de travail dont les résultats ont abouti à l'introduction de nouveaux instruments en 1998 dans la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et la Loi sur les améliorations foncières (LAF).

2.2 Principe et application

Le principe général donné dans les deux lois évoquées ci-dessus est simple: les aspects fonciers (parcellaire, équipements, droits à bâtir, etc.) doivent être traités en **coordination** avec la planification (art. 55 LATC, art. 4 LAF).

Cette coordination se concrétise notamment lors de la consultation des services de l'Etat des projets de plans d'affectation (examen du traitement des aspects fonciers du projet). Dans la

grande majorité des cas, des démarches conventionnelles suffisent à assurer la réalisation du plan, pour autant que la mise en vigueur du plan d'affectation soit conditionnée à la signature des conventions. Cependant, en cas d'intérêt public prépondérant ou lorsque la complexité du projet ou l'ampleur des conflits d'intérêts l'exigent, le Service du développement territorial peut intervenir pour initier une **Etude de faisabilité** comprenant une esquisse de projet territorial et une étude préliminaire en améliorations foncières au sens de l'art. 85b LAF.

2.3 L'étude de faisabilité

2.3.1 Objectifs de l'étude de faisabilité

La pertinence d'une telle étude réside dans l'examen du projet de mise en valeur de terrains à bâtir sous le double point de vue améliorations foncières (AF) et aménagement du territoire (AT). Son objectif est de vérifier si le projet est:

- conforme aux volontés publiques et aux exigences de l'aménagement et de l'environnement,
- cohérent avec les intentions des propriétaires et avec les conditions du marché,
- réalisable par des améliorations foncières dans le cadre de démarches foncières.

2.3.2 Déroulement de l'étude de faisabilité

L'étude de faisabilité se déroule en trois phases principales (voir annexe 1):

- la phase **Diagnostic** dont l'objectif est de cerner la problématique et d'identifier les besoins, les contraintes et les intérêts en présence,
- la phase **Projet** au cours de laquelle sont envisagées et analysées les propositions AF et AT,
- la phase **Validation** concrétisée par l'examen du projet par les services de l'Etat et la consultation publique.

Lors de l'étude de faisabilité, les propriétaires sont invités à se prononcer sur le projet (art. 85e et 85h LAF).

2.3.3 Résultats de l'étude de faisabilité

Les résultats d'une Etude de faisabilité comprennent :

- une esquisse d'aménagement du territoire et des principes de mise en œuvre: il s'agira, selon les cas, d'une étude, d'un schéma directeur ou d'un plan directeur localisé (PDL),
- une esquisse des équipements collectifs à prévoir,
- un devis de ces équipements collectifs à +/- 25 % déterminant les investissements à consentir par les propriétaires concernés,
- une proposition de démarche foncière adaptée ayant les meilleures chances de réussite dans les meilleurs délais (voir chapitre 2.3.4).

Lors de cette étude, les services de l'Etat et les propriétaires sont amenés à se prononcer sur le projet qui fait également l'objet d'une consultation publique (art. 85f et 85g LAF).

2.3.4 Questions relatives à l'étude de faisabilité

Une étude de faisabilité est-elle obligatoire?

Oui s'il y a constitution d'une entité juridique dont le but est le remaniement parcellaire (un syndicat d'améliorations foncières par exemple) (art. 85a LAF).

Qui peut déclencher une étude de faisabilité?

Un propriétaire, un groupe de propriétaires, la Commune, l'Etat (art. 85d LAF).

Qui réalise l'étude de faisabilité?

Un groupe d'experts mandaté par la Commune ou l'Etat et composé (au minimum) d'un urbaniste et d'un ingénieur géomètre (art. 85e LAF).

Qui paie l'étude de faisabilité?

C'est l'initiateur mais la commune peut participer financièrement aux frais engendrés par l'étude de faisabilité qu'elle n'a pas déclenchée; de plus, en cas de constitution d'un syndicat, les frais d'étude sont portés au compte du syndicat (art. 85 i LAF).

2.3.5 Suite de l'étude de faisabilité

L'étude de faisabilité permet de convaincre les propriétaires hésitants. Ils disposent en fin d'étude d'informations précises et fiables quant aux gains qu'ils peuvent espérer suite à la mise en valeur de leurs terrains, et ils prennent conscience de la détermination de la commune ou des autres propriétaires d'aller de l'avant et d'utiliser, s'il le faut, les démarches d'améliorations foncières contraignantes. Trois cas de figure peuvent alors se présenter :

- tous les propriétaires concernés sont convaincus et décident, par conventions, d'aller de l'avant;
- la majorité des propriétaires concernés est décidée d'aller de l'avant mais fait face à une minorité qui n'adhère pas à la démarche: ils peuvent alors créer un syndicat d'améliorations foncières volontaire sur l'entier du périmètre nécessaire avec l'objectif de réaliser le projet; l'ensemble des propriétaires deviennent membres du syndicat; les procédures d'améliorations foncières et d'aménagement du territoire sont menées en parallèle et de manière concertée: le transfert de propriété et le plan d'affectation sont mis en vigueur de manière simultanée.
- Si les propriétaires ne souhaitent pas réaliser leurs terrains, la commune a alors trois possibilités :
 - soit accepter la décision de la majorité des propriétaires compte tenu des éléments du dossier (équipements collectifs jugés trop onéreux par exemple);
 - soit créer d'office un syndicat d'améliorations foncières lorsque cette opération est rendue indispensable pour permettre l'établissement et la réalisation d'un plan de quartier de compétence municipale; la mise en œuvre de ce syndicat est assurée par l'Etat (art. 85k LAF);
 - soit lancer une procédure de correction de limites et des servitudes dans un but d'intérêt public prépondérant (art. 93a LAF) si le nombre de propriétaires et la surface sont peu importants.

A relever que la LAF donne également la possibilité à l'Etat de créer d'office un syndicat d'améliorations foncières pour permettre la réalisation d'un plan d'affectation (art. 27 LAF).

2.4 Les syndicats d'améliorations foncières en terrains à bâtir

Dans la majorité des cas, l'étude de faisabilité débouche sur la volonté des propriétaires de créer un syndicat d'améliorations foncières. Celui-ci est valablement constitué par l'adhésion de la majorité des propriétaires (art. 85j LAF).

2.4.1 Organisation et structure d'un syndicat d'améliorations foncières

Un syndicat d'améliorations foncières est une corporation de droit public qui fonctionne comme une association selon des règles claires et un cadre légal bien organisé. Son

fonctionnement (administration, études, exécution des travaux, gestion financière, contrôle des procédures) est placé sous la haute surveillance de l'Etat, par le biais de son service en charge des améliorations foncières. Tous les propriétaires fonciers possédant au moins un immeuble dans le périmètre du projet, sont considérés comme membres. Comme toutes les décisions sont prises à la majorité des votants, un projet ne peut pas être bloqué de manière durable par un ou quelques propriétaires minoritaires.

Le syndicat d'améliorations foncières est composé de plusieurs organes qui ont des rôles bien définis :

- *l'assemblée générale* est l'organe suprême du syndicat d'améliorations foncières réunissant l'ensemble des propriétaires (1 chapitre cadastral = 1 voix) ;
- le *comité de direction* est l'organe exécutif du syndicat d'améliorations foncières exécutant les décisions prises en assemblée générale et gérant l'avancement administratif ainsi que les biens du syndicat;
à relever que dans la plupart des syndicats en terrains à bâtir, des représentants de la municipalité sont statutairement membres du comité de direction même si la commune n'est pas propriétaire foncier; cette situation permet de faciliter la coordination entre le projet de plan d'affectation et le projet des travaux collectifs;
- la *commission de gestion* est un organe de vérification des comptes contrôlant la bonne gestion financière du comité de direction ;
- la *commission de classification* est un groupe d'experts neutres et indépendants établissant le projet et traitant les réclamations en première instance ;
- le *technicien*, généralement un géomètre breveté, assure la réalisation et la coordination du projet.

2.4.2 Les différentes étapes de réalisation

La durée de vie d'un syndicat peut se subdiviser schématiquement en trois grandes phases (voir annexe 2) :

- une phase **Etude** : périmètre, plan d'affectation, avant-projet des travaux collectifs, nouvel état foncier, clé de répartition des frais, etc.
- une phase **Réalisation** : construction des équipements et des aménagements collectifs.
- une phase **Finalisation** : mise à jour du cadastre et du registre foncier, répartition des frais entre les membres du syndicat AF puis dissolution du syndicat.

Lors de la phase Etude, deux procédures sont engagées:

- la procédure AF pilotée par la commission de classification conformément à la LAF,
- la procédure AT (plan d'affectation) pilotée par la municipalité conformément à la LATC.

Le dossier améliorations foncières et le plan d'affectation sont mis à l'enquête publique de manière simultanée. La phase Etude est finalisée par la mise en vigueur du plan d'affectation et le transfert de propriété, ces deux opérations étant également réalisées simultanément.

2.4.3. Aspects financiers

Dès la constitution du syndicat d'améliorations foncières, un système d'autofinancement est mis en place sur décision de l'assemblée générale, laquelle vaut titre exécutoire au sens de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite : chaque propriétaire doit s'acquitter de versements anticipés annuels, généralement proportionnels à la surface de sa parcelle (art. 43 et 46 LAF). Cela permet de couvrir les divers frais occasionnés par la première phase d'étude. Mais lors de la phase de réalisation, les dépenses augmentent fortement. Si

l'autofinancement ne suffit plus à couvrir les frais engendrés, le syndicat d'améliorations foncières va chercher des liquidités et peut recourir alors à un prêt bancaire. A ce moment-là, le droit à bâtir est garanti par le plan d'affectation qui est entré en vigueur, et la configuration du projet d'aménagement est définitivement choisie et son coût arrêté. Le financeur potentiel, une banque par exemple, est donc assuré de la légalité, de la faisabilité et de la réalisation technique de l'entier du projet dans un temps donné.

3. Cas d'application: Cheseaux-sur-Lausanne

3.1 Contexte

Cheseaux-sur-Lausanne est une commune d'environ 3'200 habitants située à quelques kilomètres au nord de Lausanne. Sa superficie avoisine les 460 hectares.

Le plan directeur de la commune de Cheseaux-sur-Lausanne, complété par une série de plans directeurs localisés, a été approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud en janvier 2001. L'un de ces plans directeurs localisés concernait la **zone intermédiaire** du secteur "Derrière le Château" dont la surface avoisinait les 17 hectares avec 21 parcelles et 13 propriétaires.

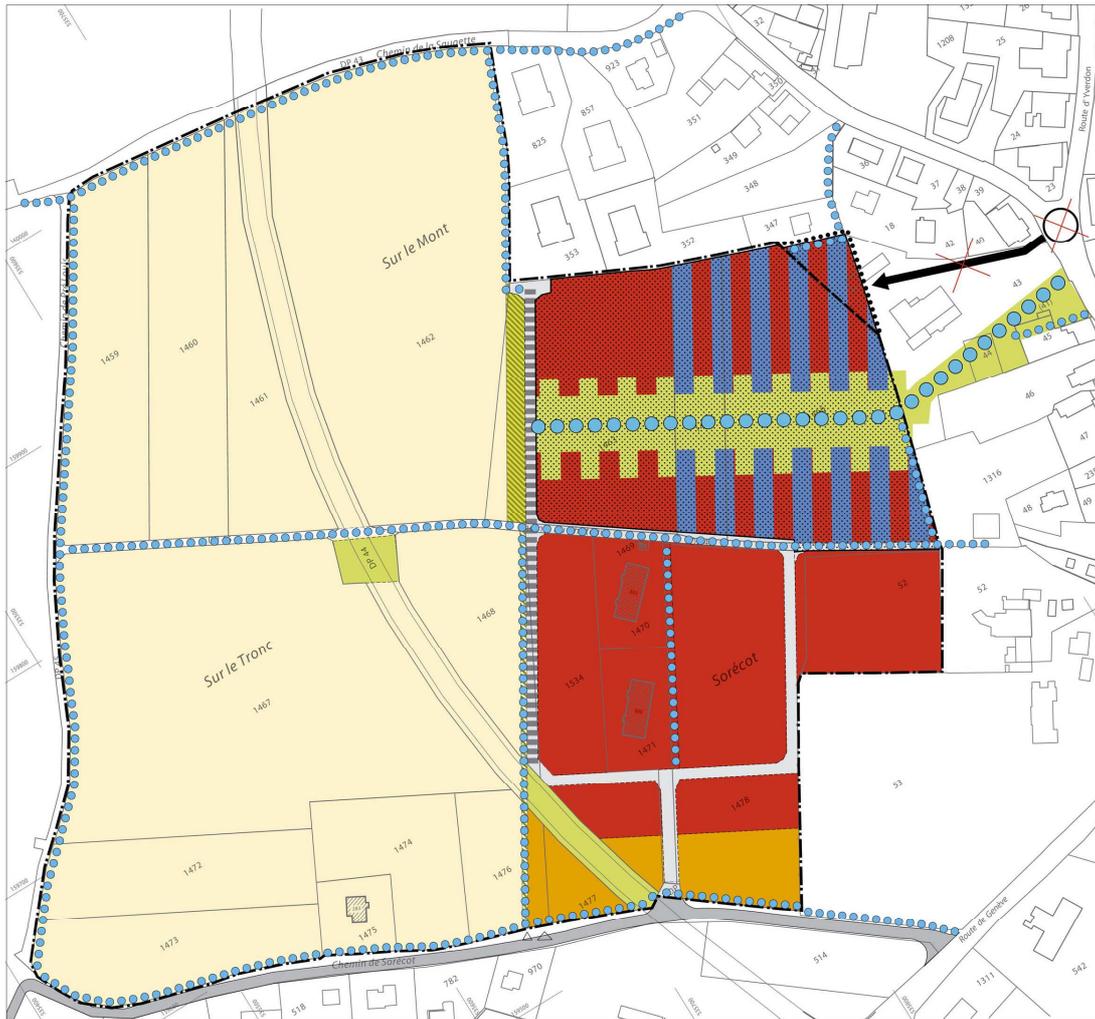
Les objectifs du plan directeur localisé de cette zone étaient globalement les suivants:

- localiser et dimensionner une aire destinée aux équipements publics propre à recevoir un nouveau collège,
- destiner un secteur à l'habitation collective, aux villas accolées et aux activités compatibles avec l'habitation,
- attribuer la majorité de la surface à la zone agricole.

Schéma 1: Plan directeur localisé "Derrière le Château"

Périmètre e1
"Derrière le Château"

MODIFICATION
DU PLAN DIRECTEUR LOCALISÉ



Au sens de la législation vaudoise (art. 51 LATC), une zone intermédiaire comprend des terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier; elles sont par nature inconstructibles. L'affectation ultérieure de tout ou partie d'une zone intermédiaire à la construction peut être subordonnée par la commune à la condition qu'une **péréquation réelle** entre les propriétaires assure l'égalité de traitement dans le périmètre, soit par voie conventionnelle, soit par un remaniement parcellaire.

La péréquation réelle est l'ensemble des opérations qui permettent, dans le cadre de la redistribution des terres, d'obtenir une égalité de traitement des propriétaires, chacun pouvant se faire attribuer une parcelle constructible proportionnellement à ses prétentions même si, au départ, il ne possède que du terrain agricole ou intermédiaire. Ainsi, tous les propriétaires inclus dans un périmètre retirent les avantages de la légalisation d'une zone constructible.

Dans le cas de "Derrière le Château", la décision de procéder à une péréquation réelle entre tous les propriétaires a été prise par le Conseil communal de Cheseaux-sur-Lausanne lors de l'extension de cette zone intermédiaire.

D'autre part, le plan directeur localisé devant déboucher sur un plan partiel d'affectation, ce dernier ne pouvait être réalisé qu'avec des modifications de parcelles qui tiennent compte de l'affectation future des zones.

3.2 Lancement de l'étude de faisabilité

Voie conventionnelle ou création d'un syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir pour la réalisation du plan d'affectation?

Sur les conseils du service en charge des améliorations foncières, la Municipalité de Cheseaux-sur-Lausanne a décidé de mettre en œuvre une étude de faisabilité. Sur la base d'un cahier des charges validé en mars 2001 par la Municipalité et le service en charge des améliorations foncières, la Municipalité a confié le mandat d'étude à un groupe d'experts composé:

- d'un urbaniste (M. Urs Zuppinger, bureau Urbaplan à Lausanne),
- d'un ingénieur géomètre (M. Régis Courdesse, bureau Jan & Courdesse SA à Cheseaux-sur-Lausanne et Echallens),
- d'un notaire (M. Jean-Luc Marti, Lausanne).

Le but de ce mandat était d'étudier un avant-projet de plan partiel d'affectation et de proposer une démarche foncière qui permette de mettre en œuvre le plan partiel d'affectation, tout en respectant le principe de la péréquation réelle.

3.3 Les résultats de l'étude de faisabilité

Un rapport de 18 pages (sans les annexes) a été adopté par la Municipalité en date du 9 juillet 2001, soit 4 mois après le lancement de l'étude. Les principaux résultats étaient les suivants:

- 1) Aménagement du territoire: le rapport comprend un avant-projet de plan qui reprend fidèlement les options définies par le plan directeur localisé ainsi qu'un avant-projet de règlement qui s'aligne dans une large mesure sur le règlement du plan général d'affectation communal.
- 2) Gestion foncière: ce chapitre comprend:
 - le périmètre provisoire de l'étude,
 - une esquisse des travaux collectifs (collecteurs d'eaux usées et d'eaux claires, routes, éclairage public, réseau d'eau potable et défense-incendie, services industriels divers),
 - une estimation du coût des équipements et des aménagements extérieurs (zone de verdure, arborisation) qui se monte à Frs 3.3 millions,
 - une proposition de valeurs foncières pour les différents types de zone,
 - une simulation de répartition des terrains sur la base des souhaits exprimés par les propriétaires; ces derniers avaient été rencontrés au cours de l'étude et un questionnaire¹ leur avait été envoyé;
 - une proposition de principe de répartition des frais.

L'analyse de la prise des vœux a laissé apparaître quelques demandes délicates à réaliser, par exemple pour la répartition de la zone agricole. Compte tenu que dans le cas de convention, les décisions relatives à la répartition des terrains réclament l'unanimité des

¹ Les questions étaient les suivantes:

- dans quelle zone souhaitez-vous du terrain (zone agricole, zone à bâtir, zone d'utilité publique, pas de terrain mais une compensation financière)?
- êtes-vous intéressé à vendre votre terrain ou une partie de votre terrain à un autre propriétaire du secteur au cours de la procédure d'étude?

propriétaires, le groupe d'experts recommandait en conclusion de son rapport la création d'un syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir comme démarche foncière.

Après consultation des services et mise à jour du rapport de l'étude de faisabilité, celui-ci a fait l'objet d'une consultation publique entre le 16 novembre et 17 décembre 2001. Le 11 mars 2002, les propriétaires ont pris connaissance des résultats de la consultation publique et ont donné leur accord quant à la constitution d'un syndicat d'améliorations foncières.

3.4 Les opérations du syndicat

Le syndicat d'améliorations foncières de "Derrière le Château" a été créé le 20 septembre 2002². Les propriétaires ont accordé leur confiance au groupe d'experts ayant réalisé l'étude de faisabilité: le notaire et le géomètre ont été nommés respectivement président et secrétaire de la commission de classification et l'urbaniste a été mandaté par le syndicat pour réaliser le plan d'affectation.

Les opérations qui se sont succédées ont été les suivantes:

- de septembre 2002 à août 2003:
 - volet améliorations foncières: estimations des terres de l'ancien et du nouvel état par la commission de classification, étude du nouvel état avec péréquation réelle, estimation des valeurs passagères, recueil des vœux des propriétaires, ...,
 - volet aménagement du territoire: élaboration du plan partiel d'affectation par l'urbaniste (plan, règlement et rapport 47 OAT), modification du plan directeur localisé, consultation du dossier par les services de l'état, mise à jour du dossier.
- du 8 août au 8 septembre 2003, enquête publique:
 - du dossier AF conformément à la LAF,
 - du plan partiel d'affectation et de la modification du plan directeur localisé conformément à la LATC.
- 15 novembre 2004: transfert de propriété et mise en vigueur du plan d'affectation (des 17 ha en zone intermédiaire, 22% sont passés en zone d'habitation, 10% en zone d'utilité publique (collège), 4% au domaine public, 1% en zone de verdure et 63% en zone agricole),
- du 22 novembre au 22 décembre 2004: enquête publique du projet d'exécution des travaux collectifs et privés, nouvelles servitudes et clé de répartition des frais,
- 5 juillet 2005: autorisation de mise en chantier par le Chef du département,
- début 2007: les premiers locataires emménagent,
- 2008: fin des travaux (solde de l'éclairage public, de l'arborisation et abornement).
- fin 2008 / début 2009: enquête publique sur la répartition des frais et dissolution du syndicat.

Ainsi entre le lancement de l'étude de faisabilité et le transfert de propriété / mise en vigueur du plan d'affectation, 3^{1/2} ans se sont écoulés. Dans le même espace de temps, le nombre de propriétaires a été réduit de 13 à 8, certains d'entre eux ayant préféré vendre leurs parcelles.

² La LAF prévoit que l'assemblée générale constitutive d'un syndicat d'améliorations foncières en terrain à bâtir ait lieu dans les deux mois qui suivent la séance des propriétaires concluant l'étude de faisabilité; dans le cas présent, cette opération a été retardée de 6 mois suite au retard du transfert de propriété réalisé dans le cadre d'un syndicat d'améliorations foncières voisin lié à la réalisation de la route d'évitement de Cheseaux-sur-Lausanne.

3.5 Evaluation de l'opération

3.5.1 Les atouts de la réussite

Quatre éléments peuvent être considérés comme déterminants dans la réussite et la rapidité de cette opération:

- La volonté de la municipalité qui s'est exprimée par la conduite du projet du plan directeur localisé à l'amont de l'étude de faisabilité puis par le financement de l'étude de faisabilité; en tant que membre du syndicat, la municipalité s'est également beaucoup engagée pour mener à bien les opérations d'améliorations foncières permettant ainsi l'extension souhaitée de son collègue;
- La multidisciplinarité du groupe d'experts de l'étude de faisabilité;
- Un périmètre d'étude homogène qui a permis au groupe d'experts puis à la commission de classification d'avancer rapidement dans l'étude;
- Une information et participation permanente des propriétaires: séances d'information, questionnaire, courriers, séances bilatérales entre commission de classification et propriétaires ont permis de répondre aux attentes des propriétaires et de lever toute incertitude et inquiétude.

Il faut relever que si les propriétaires ont été très réticents lors du lancement de l'étude de faisabilité, ils ont été le moteur lors des phases de réalisation.

Autre point à signaler: l'estimation du coefficient de plus value lors de l'étude de faisabilité. En règle générale, ce paramètre, défini comme le rapport de l'estimation du nouvel état sur celle du l'ancien état, n'est pas calculé lors de l'étude de faisabilité; c'est une tâche qui revient à la commission de classification dans le cadre du remaniement parcellaire. Toutefois, le coefficient de plus-value a pu être estimé dans le cas présent de cette étude de faisabilité grâce au recueil d'informations par l'expert notaire sur des valeurs de vente de parcelles similaires dans la région. Aux dires du géomètre, l'estimation précise de ce paramètre, qui a permis de procéder à une simulation d'échange pour des parcelles non équipées, a été l'une des clés essentielles de l'étude de faisabilité pour "faire adhérer" les propriétaires et décider certains d'entre eux, hésitants, à vendre³.

Pendant les opérations de remaniement parcellaire, la commune a pu procéder à des échanges de terrain avec un propriétaire qui souhaitait sortir du syndicat et acquérir du terrain agricole. Cet échange a pu être réalisé par l'intermédiaire de la commission de classification grâce notamment aux réserves de terrain de la commune en zone agricole.

Enfin, compte tenu du faible nombre de propriétaires dans le syndicat (8), toutes les décisions stratégiques et opérationnelles ont été prises par l'assemblée générale du syndicat et non uniquement par le comité de direction.

Aujourd'hui, presque toutes les parcelles sont construites hormis une parcelle détenue par la commune et une parcelle privée jouxtant l'habitation du propriétaire. Les autres propriétaires ont construit eux-mêmes ou vendu à des particuliers. Un propriétaire a vendu à un promoteur et un autre à une entreprise générale (notamment pour la réalisation des immeubles de moyenne densité).

3.5.2 Bilan financier

Le coût des prestations des trois mandataires (géomètre, urbaniste, notaire) pour l'étude de faisabilité se monte à Frs 90'000.- soit un peu plus de Frs 0.50 le m² pour l'ensemble du périmètre et Frs 1.60 le m² si l'on considère seulement la zone à bâtir. Ce montant est tout à fait acceptable en regard des coûts d'études de faisabilité similaires. Les frais de l'étude de

³ A titre d'information, le coefficient de plus-value a été estimé dans l'étude de faisabilité à 2,7 et calculé à 2,84 dans le cadre de l'opération de remaniement parcellaire.

faisabilité ont été avancés par la municipalité évitant ainsi un risque de blocage à l'amont du processus de réflexion de la part de certains propriétaires qui ne souhaitent pas forcément contribuer aux frais d'étude. Après l'assemblée générale constitutive du syndicat, les frais de l'étude de faisabilité ont été portés au compte du syndicat comme le stipule la LAF.

Dans l'étude de faisabilité, les travaux avaient été devisés à Frs 64.50 par m² répartis entre Frs 60.- pour l'équipement et Frs 4.50 pour les opérations de remaniement parcellaire et d'élaboration du plan d'affectation. Aujourd'hui, ce devis est largement respecté puisque le montant des équipements s'élève autour de Frs 48.- le m², et celui des études aux environs de Frs 4.50.

4. Analyse du système vaudois

4.1 Points forts de la procédure vaudoise

Le concept vaudois mis en place permet:

- de modifier le parcellaire inadapté aux mesures d'aménagement du territoire envisagées,
- la réalisation des équipements nécessaires aux futures constructions,
- la création d'espaces collectifs (espaces verts, places de jeux, ...) destinés aux habitants d'un quartier,
- la création de biotopes ou la réalisation de mesures de compensation,
- la préservation de zones agricoles,
- la compensation de la plus-value liée aux mesures d'aménagement du territoire si la démarche choisie est celle du remaniement parcellaire avec péréquation réelle.

L'obligation de coordonner mesures d'aménagement du territoire et mesures d'améliorations foncières demeure le point fort de la procédure vaudoise. Cette coordination permet de démontrer la faisabilité du projet tant:

- sur le plan de l'affectation (zones et espaces collectifs),
- sur le plan foncier (corrections de limites, échanges de terrains, projets de servitudes, etc.),
- que sur le plan financier (principe de répartition des frais d'équipements),

ceci, avant même la mise en vigueur du plan d'affectation.

Toutefois, cette coordination dépend avant tout de la capacité des propriétaires de s'entendre pour mener à bien les démarches nécessaires. Cette volonté des propriétaires se traduit soit par des conventions signées par l'ensemble des propriétaires avant l'enquête publique du plan d'affectation, soit par la constitution d'un syndicat d'améliorations foncières en terrain à bâtir par la majorité simple des propriétaires.

4.2 Limite du système conventionnel

Que l'on passe par une convention ou par un syndicat, les mêmes problématiques doivent être traitées, à savoir la distribution des biens-fonds (soit des valeurs immobilières) et la répartition des frais liés à la réalisation des équipements.

Dans tous les cas, les arrangements négociés (ou imposés) doivent respecter les principes constitutionnels et légaux (principe de proportionnalité et égalité de traitement notamment). Si le recours aux conventions évite la mise en œuvre d'une solution organisationnelle plus lourde comme celle du syndicat, elle nécessite toutefois l'unanimité et lie les propriétaires et non les biens-fonds, ce qui peut représenter un risque dans la mise en œuvre d'un plan d'affectation lorsque l'un des partenaires disparaît (vente, décès) ou un risque financier si

l'un des partenaires n'est plus en mesure de remplir ses obligations. Ce risque augmente avec la durée nécessaire à la réalisation des travaux.

4.3 L'étude de faisabilité: un outil pour une réflexion d'avenir

Dans la majorité des cas, l'initiative du lancement des études de faisabilité revient aux communes. Celles-ci souhaitant développer leur territoire se trouvent confrontées à la réticence, voire au refus catégorique de certains propriétaires de réaliser leurs parcelles. La réticence est liée essentiellement à l'inquiétude du propriétaire de se lancer dans une aventure qui aura des conséquences sur son portefeuille; le refus est quant à lui d'ordre affectif ("c'est la parcelle du grand-père"), d'ordre conflictuel avec le voisinage et/ou la Municipalité, ou lié à la thésaurisation ("c'est la parcelle sur laquelle mon petit-fils bâtira sa maison").

L'étude de faisabilité présente l'avantage de mettre à plat tous les éléments contraignants et de donner des garanties économiques quant à la faisabilité de la réalisation d'un plan d'affectation. Sur la base des résultats d'une étude réalisée par un groupe d'experts neutres et indépendants, les propriétaires sont ainsi invités à réfléchir sur l'avenir de leur patrimoine. Leur parcelle ne représente plus un enjeu individuel mais fait partie d'une problématique de planification et de réalisation à l'échelle d'un quartier, d'une commune. Le passage virtuel du statut du propriétaire individuel à celui de membre d'un groupe de propriétaires d'un périmètre d'un secteur appelé à se développer tend à modifier leur vision et permet ainsi d'entamer la suite des opérations, à savoir la signature de conventions ou l'adhésion à la création d'un syndicat d'améliorations foncières ou d'une entité juridique (société simple par exemple) dont le but est une modification de limites de gré à gré de terrains à bâtir (art. 85a LAF).

4.4 Recours au syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir

Le recours au syndicat se justifie dans les cas complexes et/ou conflictuels, ainsi que dans les cas où les investissements sont importants et seront réalisés sur une longue période (plusieurs années). Outre le fait que l'ensemble des opérations se déroule dans le cadre d'une corporation de droit public que représente le syndicat, deux points forts sont à relever, l'un sur le plan financier, l'autre sur la réalisation des espaces collectifs.

4.4.1 Garantie de paiement

Les solutions conventionnelles ne sont souvent pas en mesure d'apporter les garanties financières voulues, ce qui est justement l'un des points forts du syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir. En effet, dans le cas où un propriétaire ne serait plus en mesure de remplir ses obligations financières, le syndicat peut se payer sur les terrains du propriétaire (art. 46 LAF). Un délai légal maximal de cinq ans, garanti par une hypothèque légale privilégiée, est fixé dans la loi sur les améliorations foncières pour finaliser les opérations financières une fois l'enquête sur la répartition des frais liquidée (art. 115 LAF). Si, à l'échéance, un propriétaire ne s'est pas acquitté de sa dette, le syndicat d'améliorations foncières peut se retourner contre lui et procéder à la vente forcée de ses immeubles.

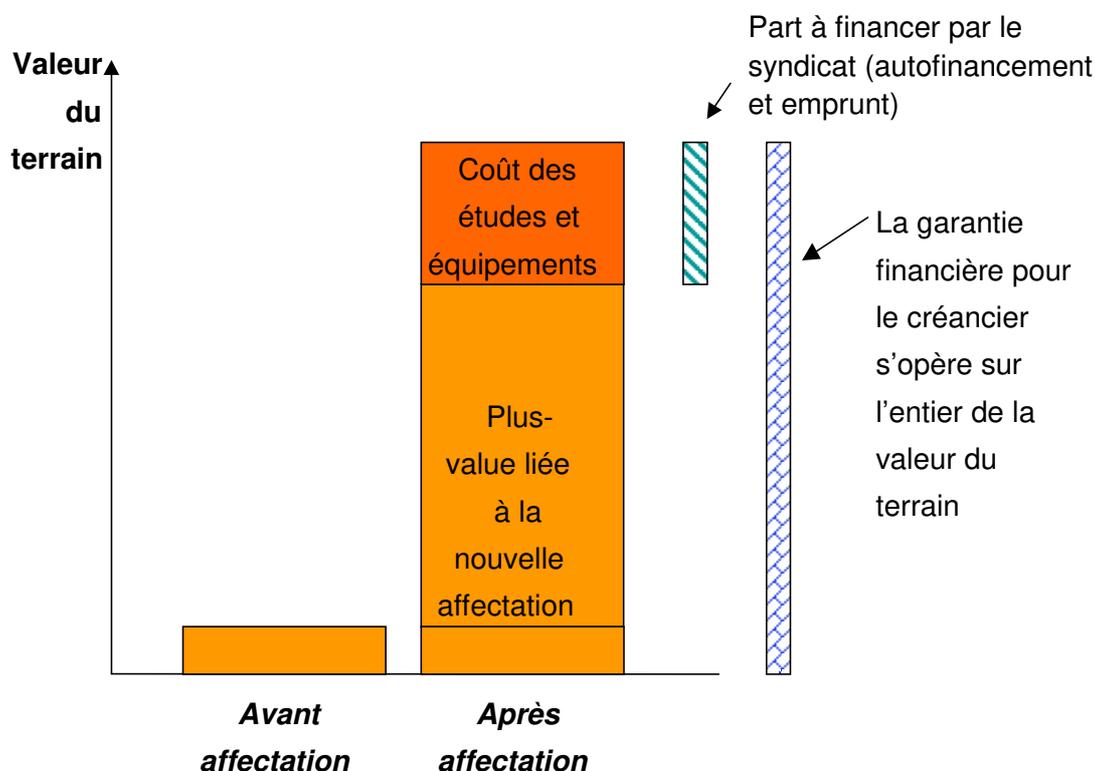
Étant donné le rapport entre les montants investis par le syndicat pour la mise en place des équipements et la nouvelle valeur du terrain correspondant:

- à la somme de sa valeur de base,
- de la plus-value obtenue par l'affectation en zone à bâtir et
- la plus-value résultant du remaniement parcellaire et de la réalisation des nouvelles infrastructures,

le syndicat d'améliorations foncières est donc assuré de rentrer dans ses frais.

Cette garantie financière est illustrée par le schéma suivant.

Schéma 2: Garantie financière pour le créancier



4.4.2 Réalisation des espaces collectifs

Lorsqu'un syndicat est en charge de la mise en valeur d'un quartier, l'avant-projet des travaux collectifs (APTC) correspond de fait au plan d'équipement. L'APTC formalise les principes contenus dans le plan d'affectation ; il localise, dimensionne et devise les équipements de desserte, de gestion des eaux (collecteurs, mais aussi bassins de rétention par exemple), les autres réseaux (énergie, télécommunication, défense incendie, etc.), mais aussi les aménagements écologiques et paysagers, ainsi que les espaces publics (mobilier urbains, revêtement, éclairage, etc.). A relever que dans un syndicat d'améliorations foncières, les terrains nécessaires à l'emprise des ouvrages collectifs sont en règle générale cédés gratuitement par les propriétaires, la quote-part étant fixée par la commission de classification pour chaque parcelle.

Pour les propriétaires, cela permet de connaître précisément les mesures à prendre et leurs coûts. Pour les communes, cela permet de préciser la manière dont elles souhaitent que les principes du plan d'affectation soient concrétisés et d'être assurées de la réalisation de l'entier des mesures, conformément à la qualité et la fonctionnalité souhaitées pour ces nouveaux espaces urbains. Cette manière de faire permet ainsi la réalisation d'espaces collectifs de qualité sans devoir les inclure forcément dans le domaine public ou les réaliser après coup à charge du budget communal.

4.5 Point de situation dans le canton de Vaud

La législation actuelle permet donc la mise en œuvre de plusieurs types de démarches foncières répondant à des situations très variées. L'analyse précoce de la faisabilité foncière et financière des plans d'aménagement du territoire est réalisée systématiquement depuis près de cinq ans maintenant dans le canton de Vaud. Dans la grande majorité des cas, des

démarches conventionnelles suffisent à assurer la réalisation du plan, pour autant que la mise en vigueur du plan d'affectation soit conditionnée à la signature de conventions. La démarche est rapide et efficace puisqu'elle prend en compte très en amont la volonté des propriétaires, évite des incompréhensions, des malentendus et partant des oppositions et des recours.

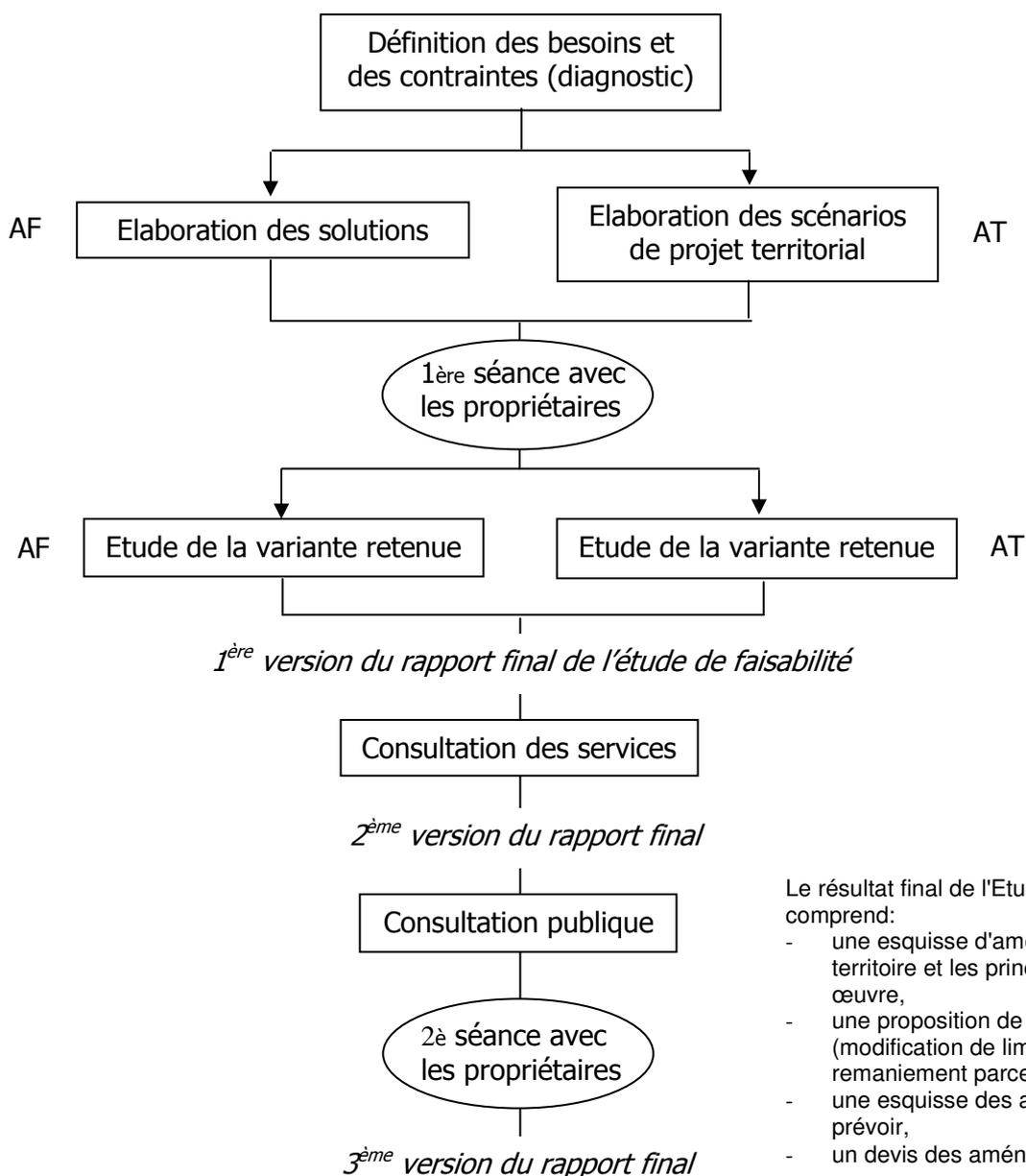
Un certain nombre de cas nécessite toutefois le recours à des solutions contraignantes ou plus structurées, soit à cause d'une situation conflictuelle, soit à cause de l'ampleur du projet ou de sa complexité financière. Actuellement, 21 syndicats d'améliorations foncières de terrains à bâtir sont en cours dont 5 gèrent des pôles stratégiques de développement économique.

La durée d'un syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir, de sa création à sa dissolution, doit être mise en regard des tâches effectuées et du degré de complexité ou de conflictualité. De manière générale, il faut compter une durée de trois ans entre la création du syndicat et le transfert de propriété couplé à la mise en vigueur du plan d'affectation. Cette durée est tout à fait raisonnable et ceci d'autant plus lorsque le projet a été bloqué pendant près de 20 ans comme cela se présente dans plusieurs situations. Cela illustre bien le fort potentiel des instruments fonciers pour faciliter la réalisation de projets territoriaux, projets pouvant s'étendre sur une ou plusieurs communes.

Déroulement de l'étude de faisabilité

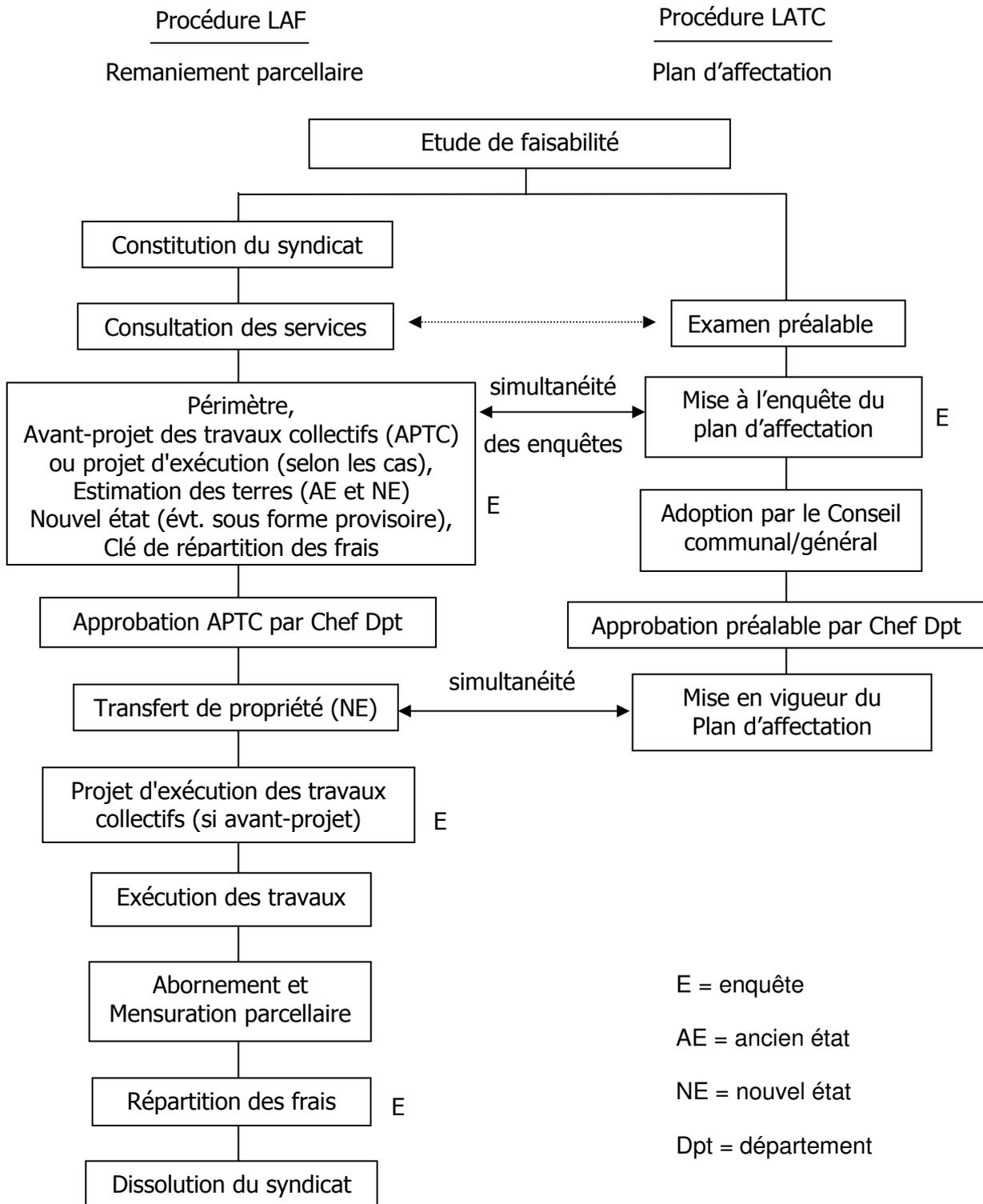
Une Etude de faisabilité est à lancer chaque fois qu'un projet de mise en valeur de terrains à bâtir implique ou risque d'impliquer un remaniement foncier ou nécessite une planification en terme d'aménagement du territoire. Elle a pour objectif de vérifier si le projet de mise en valeur est:

- conforme aux volontés publiques et aux éventuelles exigences de l'aménagement et de l'environnement,
- cohérent avec les intentions des propriétaires et avec les conditions du marché,
- réalisable par des améliorations foncières (remaniements parcellaires, équipements de terrains, etc.) dans le cadre de démarches foncières.



Annexe 2:

La coordination des procédures après l'étude de faisabilité et la décision des propriétaires de constituer un syndicat AF



Références légales

Extraits de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)

du 4 décembre 1985

Art. 51 <i>Définition et délimitation</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier.2. Elles sont inconstructibles; le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'en sera pas compromise, l'extension de constructions agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles ou viticoles.3. L'affectation ultérieure de tout ou partie d'une zone intermédiaire à la construction peut être subordonnée par la commune à la condition qu'une péréquation réelle entre les propriétaires assure l'égalité de traitement dans le périmètre, soit par voie conventionnelle, soit par un remaniement parcellaire selon la procédure des articles 98 b à 98 d de la loi sur les améliorations foncières.4. La procédure d'affectation de la zone intermédiaire est coordonnée à celle du remaniement parcellaire lorsque celle-ci est nécessaire en application de l'alinéa 3.
Art. 55 <i>Mise en œuvre</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de remaniement parcellaire doivent être coordonnées.2. L'approbation d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.3. Les dispositions de la loi sur les améliorations foncières sont applicables, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Extraits de la loi sur les améliorations foncières (LAF)

du 29 novembre 1961

Art. 4 <i>Plan d'affectation et plan de quartier de compétence municipale</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de remaniement parcellaire doivent être coordonnées.2. L'approbation d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale prévue par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)A peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.3. Le département peut de même subordonner l'approbation de travaux d'améliorations foncières à l'adoption ou à la modification d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale.4. Il peut également prononcer le raccordement d'entreprises d'améliorations foncières exécutées à l'aide de contributions publiques avec d'autres entreprises de ce genre si les conditions naturelles et techniques le permettent et le recommandent.
Art. 27 <i>Constitution par l'Etat ou la commune</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Le département, peut créer d'office et organiser des syndicats d'améliorations foncières, sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, lorsque cette opération est rendue indispensable:<ol style="list-style-type: none">a. pour remédier à un morcellement excessif du sol;

	<ul style="list-style-type: none"> b. pour permettre la construction de voies publiques (routes, chemins de fer et canaux) et, d'une manière générale, la réalisation de grands travaux; c. pour permettre la réalisation d'un plan d'affectation prévu par la LATCB; d. pour procéder au remaniement parcellaire à l'intérieur d'un périmètre de terrains en mouvement; e. pour permettre des travaux d'intérêt public. <p>2. La constitution par la municipalité selon l'article 85k est réservée.</p>
<p>Art. 46</p> <p><i>Exécution forcée des contributions</i></p>	<p>Les décisions définitives relatives aux versements anticipés, aux frais d'exécution et aux charges d'entretien valent titre exécutoire, au sens de l'article 80, alinéa 2, de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.</p>
<p>Art. 85a</p> <p><i>Obligation</i></p>	<p>Préalablement à la constitution d'un syndicat dont le but est le remaniement parcellaire de terrains à bâtir ou à la constitution d'une autre entité juridique dont le but est une modification de limites de gré à gré de terrains à bâtir, des études préliminaires sont effectuées.</p>
<p>Art. 85b</p> <p><i>But</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les études préliminaires déterminent les objectifs généraux d'amélioration foncière. 2. Elles démontrent l'opportunité de procéder à un remaniement parcellaire et sa faisabilité technique et économique.
<p>Art. 85c</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les études préliminaires sont basées sur les plans d'aménagement du territoire légalisés ou en cours d'élaboration. 2. Elles peuvent définir notamment : <ul style="list-style-type: none"> - le périmètre; - l'avant-projet des travaux collectifs et la vérification de leur compatibilité à la législation sur la protection de l'environnement ainsi que l'estimation de leur coût; - les principes d'estimation des immeubles et des valeurs passagères selon l'ancien et le nouvel état; - les principes de la répartition des frais; - une proposition de démarche foncière.
<p>Art. 85d</p> <p><i>Initiative</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le département ou la municipalité (ci-après: l'autorité compétente) peuvent de leur propre initiative engager des études préliminaires. 2. Un seul propriétaire peut déclencher les études préliminaires par une requête écrite et motivée adressée à la municipalité. 3. La décision de la municipalité relative au déclenchement des études préliminaires intervient dans un délai maximal de trois mois dès réception de la requête du propriétaire. Cette décision est susceptible de recours. 4. En cas de décision favorable, la municipalité peut exiger une avance de frais du requérant destinée à financer tout ou partie des études préliminaires. Le montant maximal est défini par le règlement.
<p>Art. 85e</p> <p><i>Élaboration du projet</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'autorité compétente mandate un groupe d'experts en vue d'effectuer les études préliminaires. 2. Elle convoque les propriétaires compris dans le périmètre défini à l'article 85c à une séance d'information et veille à ce qu'ils puissent participer de manière adéquate. Elle s'assure que l'on tienne compte, dans la mesure du possible, de leurs observations.

	3. Le projet est établi dans un délai maximal de trois mois dès la décision définitive de l'autorité compétente déclenchant les études préliminaires.
Art. 85f	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le département (par son service en charge des améliorations foncières) soumet le projet pour préavis à la municipalité et aux services de l'Etat intéressés et l'examine dans un délai de trois mois au maximum. 2. Dans le même délai, le projet est remis pour détermination à la municipalité lorsque les études préliminaires ont été déclenchées par le département.
Art. 85g <i>Consultation publique</i>	L'autorité compétente met le projet en consultation par avis dans la Feuille des avis officiels et au pilier public de la commune pendant une durée de trente jours. Tout intéressé peut émettre ses observations.
Art. 85h	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'autorité compétente convoque les propriétaires à une séance d'information et de discussion qui a lieu au plus tard un mois à compter de la clôture de la consultation publique. 2. Les propriétaires se prononcent sur les résultats de l'étude préliminaire, notamment sur la démarche foncière laquelle peut consister en : <ul style="list-style-type: none"> - un remaniement parcellaire selon la présente loi (art. 85j); - une correction de limites au sens de l'article 93a; - une modification des limites de gré à gré.
Art. 85i <i>Prise en charge des frais</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les frais occasionnés par les études préliminaires sont portés au compte de l'entreprise chargée de la démarche foncière. 2. Si aucune démarche foncière n'est entreprise, les frais occasionnés par les études préliminaires sont mis à la charge des initiateurs. 3. La commune peut participer financièrement aux frais engendrés par les études préliminaires qu'elle n'a pas déclenchées.
Art. 85j <i>Conditions</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le syndicat d'améliorations foncières de terrains à bâtir peut être valablement constitué par l'adhésion de la majorité des propriétaires. 2. Il peut être imposé par l'Etat conformément à l'article 27 ou par la commune conformément à l'article 85k.
Art. 85k <i>Constitution par la commune</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La municipalité peut créer d'office un syndicat d'améliorations foncières lorsque cette opération est rendue indispensable pour permettre l'établissement et la réalisation d'un plan de quartier de compétence municipale. 2. La mise en œuvre du syndicat est assurée par le département.
Art. 93a <i>Correction de limites</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La municipalité invite les propriétaires et les titulaires de droits réels touchés à procéder à une correction de limites et des servitudes dans un but d'intérêt public prépondérant en vue d'assurer notamment une utilisation rationnelle du sol en relation avec la densité de la zone constructible ou la mise en œuvre des pôles de développement économiques ou de logements cantonaux inscrits au plan directeur cantonal, et sur la base des études préliminaires éventuelles. 2. A défaut d'entente, le département statue sur le principe de la correction de limites et le cercle de propriétaires touchés. Sa décision est motivée et notifiée à la municipalité et aux propriétaires concernés. Elle est susceptible de recours devant le Tribunal administratif. La loi sur la juridiction et la procédure administratives est applicable. 3.
Art. 115	1. Le paiement des frais d'exécution et des soultes est garanti par une hypothèque légale privilégiée, conformément aux articles 188 à 190 de la loi d'introduction du Code civil.

<i>Hypothèque légale</i>	<ol style="list-style-type: none"> 2. Cette hypothèque légale a une durée de cinq ans. La créance garantie est cessible avec son privilège. 3. L'hypothèque d'un montant supérieur à mille francs est inscrite au registre foncier, sur la réquisition du comité de direction ou du département, indiquant le nom des débiteurs, les immeubles grevés et la durée de la garantie. La réquisition est accompagnée d'un extrait du titre exécutoire certifié conforme à l'original, ainsi que, le cas échéant, des décisions prises par l'autorité de recours.
--------------------------	--

Extraits du règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières (RLAF)

du 13 janvier 1988

<p>Art. 11b</p> <p><i>Groupe d'experts chargé des études préliminaires</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le groupe d'experts prévu à l'article 85e LAF se compose d'un géomètre officiel et d'un urbaniste chargés d'élaborer le projet des études préliminaires, ainsi que d'un notaire ou d'autres spécialistes à titre de conseil. 2. L'autorité compétente fixe un cahier des charges pour le groupe d'experts.
--	--

Bibliographie

Etat de Vaud, DINF-SAT-SAF: "Nouvel instrument de mise en valeur de terrains à bâtir: les études préliminaires en améliorations foncières", octobre 1999

Etat de Vaud - Département des Infrastructures: "Les démarches foncières en Pays de Vaud", 2003

Prélaz-Droux Roland: "Des instruments fonciers pour faciliter les projets territoriaux", IDHEAP, 2006.

Prélaz-Droux Roland et Leroy Denis: "L'importance des démarches foncières pour la réalisation des quartiers urbains", Géomatique Suisse, octobre 2006