

Mesures foncières

Problématique

Un projet urbain peut être engagé par des entités publiques (Etat, région, commune) ou privées (propriétaire, promoteur, etc.). Pour répondre aux besoins d'intérêt général (construction de routes, écoles, stations d'épuration, etc.), les entités publiques bénéficient d'outils tels que l'achat de terrains de gré à gré et l'expropriation, auxquels s'ajoute le droit de préemption pour la construction de logements d'utilité publique inscrit dans la nouvelle loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) acceptée par le peuple le 12 février 2017. Sur le plan financier, les régions peuvent également mettre en place des sociétés dont le but sera d'acquérir des terrains en lien avec des projets urbains. Par contre, les projets qui ne répondent pas à cette notion d'intérêt public, peuvent être entravés pour différentes raisons.

Parmi les facteurs freinant la construction de logements et l'établissement de nouvelles entreprises bien localisées dans le canton, on note une structure foncière inadaptée et la difficulté de trouver un accord entre les différents propriétaires sur la mise en valeur à réaliser et la manière de se répartir les frais y relatifs. Un certain nombre de projets de mise en valeur des sols ne peuvent pas non plus se réaliser de manière conventionnelle, en raison du grand nombre de propriétaires concernés, de la complexité du problème à résoudre, ou plus simplement du désaccord d'une minorité, voire d'un seul des propriétaires concernés.

Le financement des équipements collectifs et des espaces publics pose également problème et nécessite le plus souvent des mesures permettant d'y intéresser les propriétaires. Il en va de même de l'obtention des surfaces nécessaires aux espaces publics, aux accès privés et publics, aux transports publics, ainsi qu'à d'autres aménagements liés par exemple à la gestion des eaux ou aux aménagements écologiques et paysagers.

La réalisation de certains projets stratégiques pour le canton (pôles de développement et de logement) nécessite des mesures foncières adaptées de manière à pouvoir réorganiser de façon pertinente la propriété, élaborer une répartition des frais entre les acteurs publics et privés qui soit équitable et légalement garantie, ainsi qu'obtenir les surfaces et réaliser les équipements collectifs nécessaires.

Parmi les démarches possibles, la création d'un syndicat d'améliorations foncières (syndicat AF) apporte un cadre organisationnel adapté aux situations complexes en termes de propriété ou de financement. En effet, les syndicats AF sont des corporations de droit public au sens des articles 702 et 703 du Code civil (CC), régies selon les dispositions de la Loi sur les améliorations foncières (LAF) et constituées de propriétaires fonciers qui cherchent ensemble à :

- réorganiser la propriété foncière pour permettre la réalisation d'un projet de mise en valeur du sol (plan d'affectation, pôles de développement, exploitations agricoles, etc.) et/ou
- concevoir et réaliser les équipements collectifs nécessaires (dessertes, assainissement, espaces publics, aménagements écologiques et paysagers, voire déconstruction dans le cas de friche urbaine par exemple).

Le syndicat AF gère également le montage financier du projet qui est garanti légalement afin d'assurer la réalisation du projet et l'égalité de traitement des propriétaires. Dès la constitution du syndicat, un système d'autofinancement est mis en place sur décision de l'assemblée générale du syndicat, laquelle vaut titre exécutoire au sens de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillites (LP). Le syndicat peut également

MESURE

A13

bénéficiaire de participation de tiers (collectivités publiques ou autres). A la fin des travaux, chaque propriétaire est tenu de participer aux frais du syndicat AF (art. 44 et 46 LAF), proportionnellement aux avantages reçus et selon une répartition des frais soumise à enquête publique. Le paiement des frais est garanti par une hypothèque légale privilégiée d'une durée de 5 ans (art. 115 LAF). Le système de la péréquation réelle permet également de réorganiser la répartition des droits à bâtir au sein d'un territoire donné de manière à concrétiser des objectifs d'aménagement du territoire tout en garantissant le respect du droit de propriété et en assurant l'égalité de traitement des propriétaires, ainsi que leur participation aux frais en fonction des avantages reçus suite à l'opération (art. 51 et 53 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions - LATC). La création d'un syndicat AF poursuit donc un triple objectif :

- mettre sur le marché des terrains où l'organisation foncière est coordonnée avec le projet de mise en valeur (projet d'urbanisme) et qui soient correctement équipés (qualité des espaces publics et des espaces privés communs, desserte en transports publics notamment), de manière à faciliter entre autres la réalisation des pôles de développement ;
- participer à la réponse au besoin en nouveaux logements. Le prix des loyers constitue également un enjeu important et le recours aux syndicats AF permet de mettre sur le marché des logements à des prix avantageux, ceux-ci étant mis à disposition directement par les propriétaires, sans autre intermédiaire ;
- contribuer à une répartition des droits à bâtir en suite d'affectation et de dézonage tout en respectant l'égalité de traitement des propriétaires.

Ainsi, dans les cas où la création d'un syndicat d'améliorations foncières (AF) s'avère indispensable, ce dernier devient le partenaire principal des collectivités publiques pour la réalisation des projets de mise en valeur du sol.

Si la conduite des démarches foncières est essentiellement de compétence municipale ou privée, le Canton a un rôle de haute surveillance visant à assurer l'aboutissement des démarches initiées dans un délai convenable et dans le respect des dispositions constitutionnelles et légales. Dans ce contexte, il agit en tant que conseil et expert dans le choix des démarches les mieux adaptées, en assure le suivi (procédures et documents principaux) et vérifie l'adéquation du projet et des travaux finalement réalisés avec les exigences légales, les priorités des collectivités publiques et les demandes des partenaires privés.

Objectif

Soutenir la production annuelle de logements par le secteur privé et accroître l'offre en terrains immédiatement disponibles pour le développement économique, par un usage facilité des outils d'améliorations foncières, notamment au sein des pôles de développement.

Mesure

Le Canton encourage les autorités à utiliser plus systématiquement les instruments couplant aménagement du territoire et améliorations foncières et les assiste dans leur démarche.

Compétences

Canton

Le service en charge de l'aménagement du territoire et des améliorations foncières en terrains à bâtir :

- analyse la faisabilité foncière des plans d'affectation ;

- effectue des études de faisabilité couplant étude préliminaire en améliorations foncières et esquisse de développement territorial conformément au cadre légal ;
- accompagne les communes pour le lancement et le suivi d'analyses financières de projet d'affectation ;
- adapte la loi sur les améliorations foncières (coordination avec la loi sur l'expropriation, adaptation à la LAT révisée) ;
- informe les partenaires concernés, notamment les partenaires financiers, du fonctionnement des syndicats AF et des garanties légales assurant leur financement.

Communes

Les communes :

- élaborent une stratégie foncière dans le cadre des procédures de plans d'affectation ;
- réalisent, en fonction du contexte, soit :
 - une analyse financière du projet d'affectation démontrant la faisabilité financière et foncière du projet de développement territorial avant même le lancement d'une étude de plan d'affectation,
 - une étude de faisabilité aboutissant à la création d'un syndicat d'améliorations foncières.

Autres

Une coordination avec les propriétaires doit être encouragée. Les propriétaires constituent un syndicat AF lorsque le contexte le recommande.

Coûts de fonctionnement

Mesure réalisée dans le cadre des procédures existantes.

Délai de mise en œuvre

Durable.

Etat de la coordination

Coordination réglée

Service responsable de la coordination

Service en charge de l'aménagement du territoire

Références

Références à la législation

Code civil (CC), art. 702 et 703 ; Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillites (LP) ; Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), art. 8 à 10 ; Loi sur les améliorations foncières du Canton de Vaud (LAF), art. 19 à 28, 44, 46 et 115 ; Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), art. 51, 53 et 55 ; Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL).

Autres références

SAF, SAT, Nouvel instrument de mise en valeur de terrains à bâtir. Les études préliminaires en améliorations foncières, 1999 ; SAF, Les démarches foncières en Pays de Vaud - Guide à l'usage des communes et des entreprises AF, 2003.