

DES INSTRUMENTS FONCIERS POUR FACILITER LES PROJETS TERRITORIAUX

Roland PRELAZ-DROUX
Service des améliorations foncières
Etat de Vaud
Place du Nord 7
1014 Lausanne

tél. 021/316.64.40 / email : roland.prelaz-droux@vd.ch

1 INTRODUCTION

La mise en place de la politique d'aménagement du territoire dans les années 1970 et 1980 a permis de définir des règles essentiellement formelles permettant une régulation cohérente et efficace des usages et des affectations. Malgré cela, le phénomène d'étalement des constructions s'accroît avec des effets négatifs évidents. L'un des enjeux majeurs du développement territorial consiste ainsi dans un meilleur contrôle de l'étalement de l'urbanisation.

Une meilleure coordination entre transport et affectation, une utilisation plus parcimonieuse du zonage, voire même un dézonage en certains endroits, une densification aux endroits les mieux appropriés, la réaffectation des friches urbaines, voilà autant de pistes fréquemment évoquées. Ces différents types de mesures ont toutes en commun d'intervenir sur l'affectation des sols, soit sur la quotité et sur la manière dont sont répartis les droits d'usage, notamment les droits à bâtir. Toute action à ce niveau a de fait des conséquences sur les possibilités de mise en valeur du bien immobilier. Or, l'immobilier représente un enjeu économique et financier fondamental pour le bon fonctionnement de nos sociétés : l'investissement dans la pierre reste un créneau porteur des marchés financiers, et, globalement, chaque citoyen consacre près de 25 % de son revenu à l'immobilier, au travers des loyers, des intérêts hypothécaires ou des dépenses d'entretien.

Aujourd'hui, les aménagistes voient souvent les principes de planification et d'aménagement du territoire confrontés, voire contrecarrés par les intérêts des propriétaires fonciers, alors que ces derniers voient le travail de gestion et de valorisation de leurs bien-fonds se complexifier en raison de l'accroissement des régulations de leurs droits d'usage résultant du développement des politiques publiques. Atteindre l'objectif d'un développement territorial durable implique sans aucun doute une meilleure coordination entre les objectifs et les stratégies de mise en œuvre poursuivis par les différents acteurs, responsables communaux et cantonaux d'un côté, propriétaires et gestionnaires des patrimoines fonciers et immobiliers de l'autre. Dans ce contexte, l'articulation entre la politique d'aménagement du territoire et la gestion foncière est de première importance.

Dans le contexte helvétique, le canton de Vaud se caractérise en disposant d'instruments légaux lui permettant d'intervenir sur la propriété foncière en vue de faciliter la réalisation de projets de développement territorial. L'expérience montre que, pour être efficaces, ces instruments doivent opérer à deux niveaux principaux : la prise en compte, aussi en amont que possible, des contraintes foncières et financières ayant une incidence sur la faisabilité du projet territorial et la proposition de la démarche la mieux appropriée pour assurer la coordination des intérêts en présence. Si les voies conventionnelles sont adaptées à un grand nombre de situations, des démarches foncières contraignantes pour les propriétaires fonciers doivent parfois être initiées, notamment en cas d'intérêt public prépondérant (grands travaux par exemple) ou lorsque la complexité du projet ou l'ampleur des conflits d'intérêts l'exigent.

Après quelques rappels sur les bases légales et la notion de syndicat AF, le présent document fournit quelques éléments illustrant comment les instruments fonciers peuvent favoriser une gestion mesurée du sol, notamment dans les situations complexes ou de blocage, ou lorsque les zones légalisées sont trop importantes ou mal localisées. Il se termine par quelques réflexions sur la promotion d'une meilleure gestion des espaces collectifs en zone construite.

2 LES BASES LÉGALES

La multitude des acteurs d'un aménagement foncier et la diversité de leurs intérêts nécessitent l'élaboration de règles précises qui fixent les droits et les devoirs de chacun selon des procédures bien définies. Une opération déclarée d'utilité publique imposée à un propriétaire constitue une restriction majeure à son droit de libre disposition. Aussi, la législation en la matière doit satisfaire à la fois les besoins légitimes de la collectivité et

préserver les intérêts reconnus des particuliers. Cet équilibre est difficile à trouver. Il résulte d'une longue tradition juridique.

2.1 La législation fédérale

La Constitution fédérale suisse garantit le régime de la propriété foncière privée comme droit fondamental. Son article 26 mentionne ainsi que la propriété est garantie et qu'une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

Ainsi toute atteinte affectant le droit du propriétaire foncier de jouir librement de son immeuble doit satisfaire simultanément trois conditions : se fonder sur une base légale, se justifier par un intérêt public prépondérant et ne pas porter atteinte au lésé au-delà du nécessaire (principe de proportionnalité) (Constitution fédérale, art. 36).

La base légale des démarches foncières contraignantes, comme les remaniements parcellaires, se trouve dans le Code Civil, à son article 702 :

Est réservé le droit de la Confédération, des cantons et des communes d'apporter dans l'intérêt public d'autres restrictions à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne la police sanitaire, la police des constructions, du feu, des forêts et des routes, les chemins de halage, le bornage et les signaux trigonométriques, les améliorations du sol, le morcellement des fonds, les réunions parcellaires de fonds ruraux ou de terrains à bâtir, les mesures destinées à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites et des sources d'eaux minérales.

L'article 703 du Code Civil pose les fondements juridiques du mode organisationnel pour gérer les opérations d'amélioration du sol :

Lorsque des améliorations du sol (..) 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 parcellaires, 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 et aux territoires en mouvement permanent.

La loi fédérale sur l'agriculture (LAgr), dans ses articles 87 à 112, précise les principes applicables aux améliorations foncières dans l'espace rural.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), dans son article 20, précise que, lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente. Cette disposition sous-entend qu'il est nécessaire de se préoccuper de la faisabilité foncière du plan d'affectation dès les premières phases de son élaboration. L'expérience montre que l'évaluation de la faisabilité foncière gagne à être couplée avec la faisabilité financière de l'opération. Ces deux éléments ont malheureusement été trop souvent négligés dans la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

2.2 La législation cantonale

L'Etat fédéral suisse confère aux cantons une souveraineté très étendue dans les domaines qui touchent très directement le citoyen, comme les démarches foncières par exemple.

La législation vaudoise en matière d'améliorations foncières repose essentiellement sur deux textes :

- La loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 (LAF)
- Le règlement d'application de la LAF du 13 janvier 1988 (RLAF)

La LAF consacre son chapitre III aux syndicats d'améliorations foncières (syndicats AF par la suite), lesquels correspondent au mode organisationnel posé par l'article 703 du CC. Le chapitre IV est consacré aux opérations de remaniement parcellaire en détaillant les principes applicables en général, de ceux s'appliquant plus spécifiquement aux remaniements parcellaires agricole, viticole, forestier, de terrains à bâtir et en corrélation avec de grands travaux (infrastructures de transports, ouvrages de lutte contre les dangers naturels par exemple).

La LAF introduit également deux procédures particulières qui seront décrites plus avant, soit la correction de limite (art. 93a, LAF) et la péréquation réelle (art 98b à 98d, LAF).

La coordination nécessaire avec la procédure d'aménagement du territoire est assurée par l'introduction d'articles spécifiques dans la LAF et dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), soit les articles 4 LAF et 55 LATC. Une procédure conjointe a été élaborée (cf. figure 1), qui se caractérise par :

- une prise en compte des aspects fonciers et financiers dès les phases préliminaires de manière à détecter très tôt les situations nécessitant la mise en œuvre d'une démarche foncière conventionnelle ou contraignante ;
- la simultanéité des phases clé, à savoir les consultations et les enquêtes publiques, ainsi que le transfert de propriété au registre foncier et la mise en vigueur du plan d'affectation.

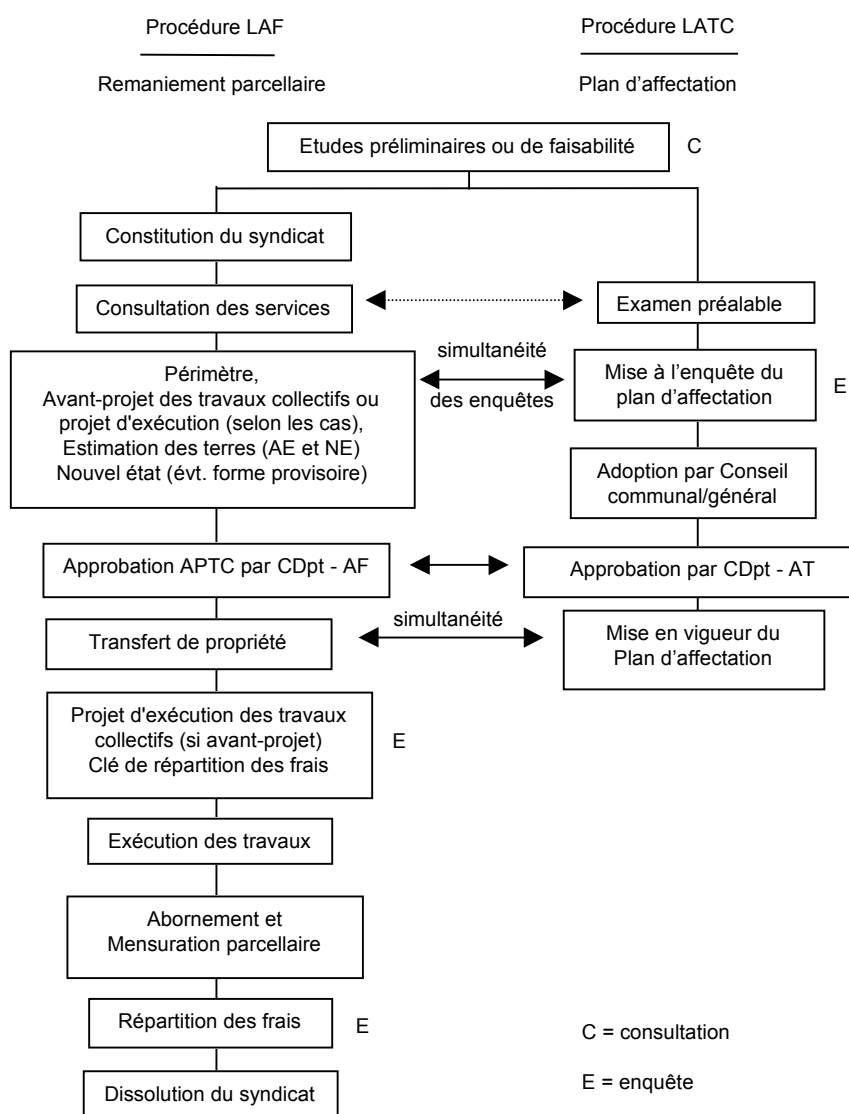


Figure 1 : Coordination des procédures AT et AF dans le canton de Vaud

3 LE SYNDICAT D'AMÉLIORATION FONCIÈRE

3.1 Buts et missions d'un syndicat AF

La LAF permet la mise en œuvre de différentes formes de structures organisationnelles pour mener un projet de mise en valeur du sol. Le choix du mode le mieux approprié prend en compte la complexité du projet, le genre de travaux à réaliser, la palette des acteurs concernés, ainsi que le contexte financier. Ce dernier porte sur le mode de participation financière souhaité ou obligé des différents acteurs impliqués, ainsi que sur la manière dont seront gérés les plus- ou moins-values liées à la réalisation du projet. Le mode d'organisation le plus abouti

correspond au syndicat AF. Répondant aux dispositions des articles 702 et 703 du CC, les syndicats AF sont des corporations de droit public constituées par des propriétaires fonciers qui cherchent ensemble à :

- réaliser des équipements collectifs (dessertes, assainissement, espaces publics, aménagements écologiques et paysagers, etc.).
- et/ou réorganiser la propriété foncière (y.c. le domaine public et les servitudes) pour permettre la réalisation d'un projet de mise en valeur du sol (plan d'affectation, pôle de développement économique, exploitation agricole, logements, grands travaux tels que routes ou ouvrages de protection contre les dangers naturels, etc.).

Le syndicat d'améliorations foncières correspond donc à une collectivité publique décentralisée, placée sous la surveillance d'une collectivité publique supérieure (ici, le canton) qui lui délègue un certain nombre de tâches. Il échoit donc au syndicat un certain nombre de droits et d'obligations, déterminés par la loi. De par les spécificités de la LAF, le recours à un syndicat AF est tout particulièrement intéressant pour gérer des situations de financement complexe, notamment grâce aux garanties légales dont bénéficient les montages financiers pouvant impliquer des parties de différentes natures. C'est notamment le cas pour la gestion des plus- ou moins-values liées aux terrains à bâtir et aux participations financières de tiers dans la réalisation d'ouvrages d'intérêt collectif ou public. La procédure AF présente ainsi l'avantage de gérer et coordonner les différentes phases et les différents aspects d'un projet de mise en valeur du sol au sein d'une seule et même procédure, de la conception à la réalisation sur le terrain et la répartition des frais entre les parties. Des efforts importants ont été faits ces dernières années dans le canton de Vaud pour accélérer la réalisation de cette procédure, notamment en menant, autant que faire se peut, les opérations en parallèle et en regroupant au maximum les différentes enquêtes publiques.

3.2 Organisation et structure d'un syndicat AF

Un syndicat AF 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 (art. 122 LAF), 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 membre. 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. D'autre part, une garantie supplémentaire est fournie par l'inscription d'une mention au Registre foncier sur chacune des parcelles (art. 117 LAF).

Le syndicat AF est composé de plusieurs organes qui ont des rôles bien définis :

- *l'assemblée générale* est l'organe suprême du syndicat AF réunissant l'ensemble des propriétaires (1 propriétaire = 1 voix) ;
- *le comité de direction* est l'organe exécutif du syndicat AF exécutant les décisions prises en assemblée générale et gérant l'avancement administratif ainsi que les biens du syndicat AF ;
- *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.

3.3 Les différentes étapes de réalisation

La durée de vie d'un syndicat AF peut se subdiviser schématiquement en trois grandes phases :

- Une phase d'étude : étude préliminaire ou de faisabilité, plan d'affectation, avant-projet des travaux collectifs, nouvel état foncier, clé de répartition des frais, etc.
- Une phase de réalisation : construction des équipements et des aménagements collectifs.
- Une phase de finalisation : mise à jour du cadastre et du registre foncier, répartition des frais entre les membres du syndicat AF puis dissolution du syndicat.

Dès la constitution du syndicat AF 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 AF 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.

Dépenses liées aux études et équipements

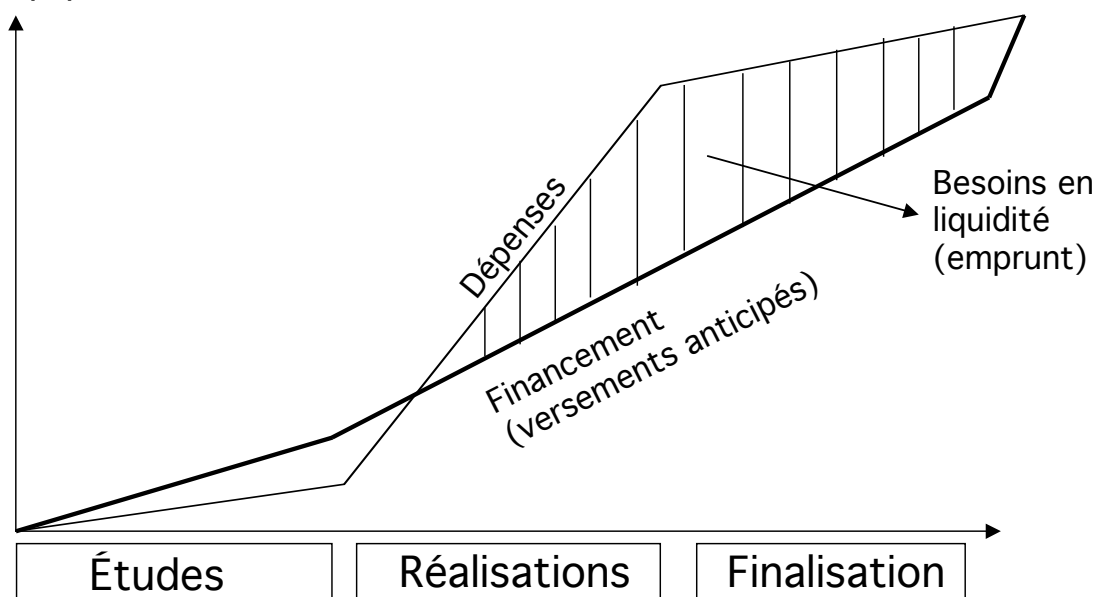


Figure 2 : Les différentes phases de réalisation et leur financement.

3.4 Les garanties de paiement

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 restants, après déduction des versements anticipés, est garanti par une hypothèque légale privilégiée d'une durée de cinq ans (art. 115 LAF). Si, à l'échéance, un propriétaire ne s'est pas acquitté de sa dette, le syndicat AF peut se retourner contre lui et procéder à la vente forcée de ses immeubles.

De ce fait, la part à financer porte sur une partie de la valeur des équipements, alors que la garantie financière porte sur l'entier de la valeur de l'immeuble, soit pour un terrain, sa valeur de base, 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. Etant donnée le rapport entre la valeur du terrain et les montants investis pour la mise en place des équipements, le syndicat AF est donc assuré de rentrer dans ses frais, et ce au plus tard cinq ans après la liquidation de l'enquête sur la répartition des frais.

4. LES INSTRUMENTS FONCIERS FAVORISANT UNE GESTION MESURÉE DE L'URBANISATION

4.1 Les situations complexes ou de blocage

Les communes, et parfois certains propriétaires fonciers voulant aller de l'avant, sont confrontés à des situations bloquées depuis des années ou à des projets qui s'enlisent ou ne peuvent pas se réaliser. Ces situations peuvent être très diverses, comme par exemple :

- des zones à bâtir légalisées depuis de nombreuses années, mais qui n'ont pas encore été réalisées, faute souvent d'accord entre les propriétaires concernés, et qui bloquent le développement de la commune ;

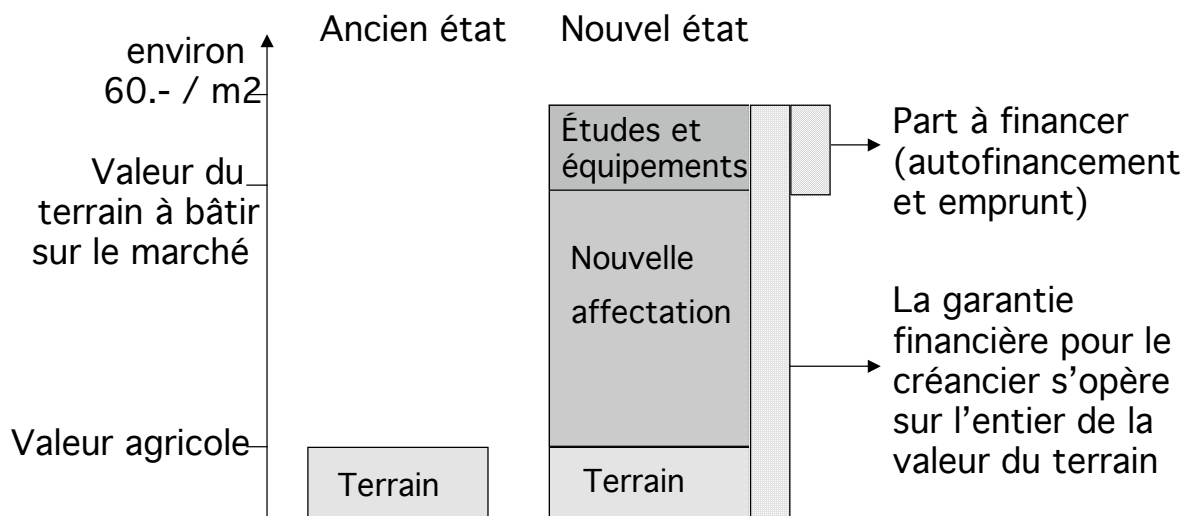


Figure 3 : Illustration des garanties de paiement pour les terrains à bâtir

- des zones qui doivent être densifiées suite à la révision du PGA, mais où cette opération est bloquée par un état de propriété peu favorable ou des servitudes que les propriétaires refusent de céder ou veulent négocier à un prix excessif ;
- des friches urbaines ou industrielles dont la réaffectation nécessite des moyens importants et où les garanties financières ne sont pas suffisantes pour convaincre les propriétaires d'aller de l'avant.

Dans ce genre de cas, le lancement d'une étude faisabilité¹ par la commune ou le/les propriétaires promoteurs est particulièrement pertinent. En effet, une telle étude permet de disposer d'une esquisse du projet d'urbanisation présentant la mise en valeur possible des immeubles en question, un plan d'équipement (APTC² en AF) spécifiant notamment comment seront traités les problèmes de desserte et les espaces collectifs par exemple, un devis à +/- 25 % déterminant les investissements à consentir par les propriétaires concernés et une proposition de démarche foncière adaptée (conventions, correction de limite type 93a LAF ou syndicat AF).

Dans de nombreux cas, cela permet de convaincre les propriétaires hésitants. Ils disposent en effet alors d'informations précises et fiables quant aux gains qu'ils peuvent espérer suite à la mise en valeur de leur terrain, 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 AF contraignantes. Les cas de figure suivants peuvent alors se présenter :

- tous les propriétaires concernés sont convaincus et décident d'aller de l'avant : ils mettent en œuvre la démarche proposée et réalisent le projet de mise en valeur tel que contenu dans l'étude de faisabilité ;
- la majorité des propriétaires concernés décident d'aller de l'avant : ils peuvent alors créer un syndicat AF volontaire sur l'entier du périmètre nécessaire avec l'objectif de réaliser le projet ; les autres propriétaires doivent adhérer ; les garanties légales liées au montage financier (le terrain sert de gage aux investissements) assure la réalisation du projet dans un temps donné (5 ans maximum après la répartition des frais) ;
- si, malgré cela, les propriétaires ne souhaitent pas réaliser leurs terrains, la commune a alors deux possibilités :
 - soit décider de dézoner le périmètre en question, les propriétaires s'étant exprimés et ayant refusés de réaliser les droits à bâtir dont ils disposent ;

¹ Une étude de faisabilité comprend une étude en aménagement du territoire et une étude préliminaire en améliorations foncières. Son résultat consiste en une esquisse d'aménagement, y compris les travaux collectifs, un devis et une proposition de montage financier, ainsi que l'indication des démarches ultérieurs à entreprendre avec un programme de mise en œuvre.

² Avant-projet des travaux collectifs en améliorations foncières. Les travaux collectifs comprennent les réseaux de transport et la mobilité douce, les réseaux techniques, les espaces publics et les espaces collectifs privés, les aménagements écologiques et paysagers, les ouvrages de gestion des eaux du surface, etc.

- soit faire valoir l'intérêt public prépondérant que représente la réalisation de ces terrains pour la commune et demander l'accord du canton pour lancer un syndicat AF obligatoire.

Lorsque la situation se débloque, la mise en œuvre de démarches conventionnelles est toujours possible. Toutefois, que l'on passe par une convention ou par un syndicat, les mêmes problématiques devront 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 devront 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 financier lorsque 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. Pour y pallier, ou si les propriétaires ne disposent pas des moyens financiers nécessaires, la commune peut décider d'avancer les fonds pour la réalisation des équipements. Il est alors fortement recommandé qu'elle se prémunisse contre l'éventuel propriétaire défectueux en procédant à l'inscription d'une charge foncière au registre foncier, l'obtention du permis de construire pouvant alors être conditionné au paiement de la charge foncière en question.

Lorsque l'unanimité ne peut pas être acquise, et dans les cas simples, la commune peut également recourir à la procédure de correction de limite (art. 93a LAF). Une commission de classification est alors nommée. Elle a pour mission de proposer un nouvel arrangement foncier et un règlement financier. Si preuve est faite que la réalisation du projet relève de l'intérêt public et que la solution proposée au(x) propriétaire(s) garantit leurs droits et permet une mise en valeur conforme des biens immobiliers concernés, la commune peut alors faire valoir ses droits en cas de recours du propriétaire au tribunal et obtenir ainsi gain de cause.

Le recours au syndicat AF 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). Dans ce dernier cas, 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 AF. 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. Un délai légal maximal de cinq ans, garanti par une hypothèque légale privilégiée, est fixé dans la LAF pour finaliser les opérations financières une fois l'enquête sur la répartition des frais liquidée.

En conclusion, dans les cas complexes, ou si la situation est bloquée, le lancement d'une démarche foncière appropriée peut apporter les impulsions nécessaires pour amener les propriétaires concernés à réaliser ensemble la mise en valeur de leurs terrains, ou, dans le cas contraire, fournir les bases nécessaires à la commune pour prendre les mesures légales contraignantes lui permettant d'aller de l'avant dans la gestion de son territoire.

4.2 Lorsque les zones légalisées sont trop importantes ou mal localisées

Diverses situations peuvent se présenter sur le terrain. Les plus fréquentes relèvent généralement de l'une ou l'autre des questions ci-dessous :

- Seule une partie de la zone intermédiaire peut être construite : comment gérer les plus ou moins values entre les propriétaires qui verront leurs biens-fonds intégrés au nouveau plan de quartier et ceux dont les biens-fonds resteront en zone intermédiaire ou retourneront en zone agricole ?
- Lorsqu'une zone à bâtir est manifestement surdimensionnée et ne pourra pas être construite dans un délai de 15 à 20 ans, comment convaincre les propriétaires de ne réaliser que la partie de la zone à bâtir répondant aux besoins du marché et dézoner le reste ?
- Lorsqu'une zone intermédiaire ou une zone à bâtir est mal située et qu'il conviendrait de la déplacer, comment gérer les plus et moins value entre les propriétaires concernés ?

La démarche foncière dite « à péréquation réelle » peut amener des réponses adaptées au traitement de ces différents cas de figure. Elle permet en effet d'éviter qu'une partie seulement des propriétaires retire tous les avantages de la légalisation d'une zone constructible. A l'inverse, elle permet de répartir les désavantages résultant du déclassement d'une partie du territoire entre tous les intéressés. Par opposition à une péréquation financière qui cherche à corriger des disparités de traitement par des paiements différenciés, la péréquation réelle tend à rééquilibrer les inégalités résultant d'une mesure d'aménagement du territoire par une redistribution équitable des biens immobiliers. En ce sens, elle est une des réponses possibles à l'article 5 LAT traitant des compensations et indemnités. La plus-value totale résultant de la modification d'affectation est répartie proportionnellement aux prétentions de chaque chapitre cadastral à l'ancien état. Chaque propriétaire est invité ensuite à choisir dans quelle zone il désire recevoir tout ou partie de sa prétention, soit où il souhaite que ses nouveaux immeubles soient localisés. La répartition se fera ensuite de manière à respecter au mieux ces vœux,

mais de telle sorte que les soutes foncières (différences de valeur entre l'ancien et le nouvel état) soient aussi faibles que possible, idéalement nulles.

Un autre avantage de cette procédure est lié au fait que l'on peut faire abstraction de la structure foncière préexistante. Seule la valeur immobilière de chaque chapitre cadastral est conservée. De ce fait, l'aménagement urbain peut être conçu sans devoir prendre en compte les contraintes liées aux limites de propriété ou de domaines publics préexistantes. La simultanéité de l'étude de la péréquation et de la conception urbanistique du quartier permet de prendre compte directement les conséquences des choix urbanistiques sur les mises en valeur immobilières possibles, et vice-versa. Il est ainsi plus aisé de concevoir un projet qui maximise à la fois la qualité urbaine et la plus-value immobilière. Ceci réalisé, il reste ensuite à distribuer les nouveaux immeubles aux différents propriétaires proportionnellement à la valeur de leur chapitre cadastral avant l'opération.

La délimitation du périmètre du remaniement à péréquation réelle est une opération délicate. Dans la règle, il convient qu'il contienne tous les immeubles qui sont concernés par l'opération, soit ceux qui peuvent prétendre, légalement parlant, à participer à l'opération en question et à bénéficier des plus-values en résultant. Si le périmètre est judicieusement choisi, il peut ainsi être possible de désenchevêtrer les terrains agricoles des terrains à construire et de favoriser la densité de ces derniers. Il peut également être possible de « déplacer » des zones à bâtir aux endroits les mieux adaptés dans la commune (à proximité des transports publics par exemple) ou de gérer la valorisation d'une friche urbaine ou industrielle en redistribuant les valeurs immobilières en fonction du nouveau projet urbain.

Dans les cas où une zone à bâtir est manifestement surdimensionnée, il arrive fréquemment qu'un certain nombre de parcelles ne soient en fait pas ou très difficilement constructibles, à cause de leur forme ou de leur situation par exemple. De ce fait, si l'on compare la valeur immobilière globale du périmètre en l'état avec la valeur du même périmètre une fois l'opération foncière réalisée, il en résulte généralement une plus-value oscillant entre 2 et 5 fois la valeur initiale. Cette plus-value est toutefois potentielle puisque la zone ne pourra pas être réalisée dans sa totalité dans les 15 à 20 ans à venir. La démarche à péréquation réelle peut alors être proposée aux propriétaires pour réaliser une partie de cette plus-value de suite. Il s'agit alors de se mettre d'accord sur la part réalisable correspondant aux besoins estimés pour les 15 à 20 prochaines années. Ramenée sur l'ensemble du périmètre, cela représente une plus-value globale qui doit évidemment être non nulle pour que les propriétaires soient intéressés, mais qui sera évidemment inférieure à la plus-value potentielle, puisque celle-ci est de fait irréalisable. Si l'on ramène le coefficient de plus-value de 4 à 2 par exemple, cela permet de réaliser l'opération foncière sur la moitié environ de la zone et de redonner le reste à l'agriculture. Une telle opération est intéressante aussi bien pour les collectivités publiques que pour les propriétaires. Ces derniers peuvent ainsi tous bénéficier de la plus-value réelle liée à la réalisation de la part de leur bien-fonds répondant aux besoins du marché.

5. LA PROMOTION D'UNE MEILLEURE GESTION DES ESPACES COLLECTIFS EN ZONE CONSTRuite

Lorsqu'un syndicat AF 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 (mobiliers urbains, revêtement, éclairage, etc). 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 souhaitée 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. Toutefois, le problème principal n'est pas tant la réalisation de tels espaces, mais bien leur pérennité. C'est souvent la problématique de l'entretien, et surtout la prise en charge des coûts y relatifs, qui conduit à une détérioration de ces lieux qui sont pourtant si importants pour la qualité de vie, la mobilité douce et la sécurité. Le recours aux collectivités publiques dans ce contexte est rarement approprié à cause de la capacité de ces collectivités à assumer les coûts y relatifs et à la déresponsabilisation accrue que cela entraîne dans la population.

Il faut donc trouver de nouvelles formes de prise en charge des espaces collectifs. Diverses solutions peuvent être envisagées. Le principe général est d'éviter de parcelliser l'espace collectif, tout en le laissant en mains privées. La délimitation de parcelles de dépendance est une solution possible dans les cas les plus simples. Il faut toutefois s'assurer que la répartition des frais d'entretien entre les différents fonds bénéficiaires soit bien spécifiée. Une autre variante consiste à regrouper les espaces collectifs au sein d'une PPE. Cette manière de faire permet de déterminer les différents degrés d'usage des espaces (de l'usage quasi privé à l'usage public sans restriction), ainsi que les modes de prise en charge des frais qui peuvent varier d'une catégorie d'espace à l'autre.

Le syndicat d'entretien peut également apporter des réponses appropriées. Les propriétaires concernés se regroupent en une association qui est reconnue comme une corporation de droit public dont les avantages sont les suivants :

- Les buts, et donc la manière dont sont assurés l'entretien des espaces collectifs, est défini dans des statuts qui doivent être validés par le canton, ce qui assure, pour la commune, le respect des exigences posées par exemple lors la légalisation du plan de quartier ou de l'obtention du permis de construire.
- La répartition du travail et des frais entre les propriétaires peut se faire, comme dans le cas de la PPE, sur la base d'un plan et d'un règlement joints aux statuts. Le plan délimite les différents espaces en fonction de leur niveau d'usage : privé, collectifs à certains immeubles, de quartier, ou de niveau communal par exemple. Le règlement peut alors fixer la quote-part de chaque partie intéressée pour chacun des espaces ainsi délimités. Le syndicat peut soit remettre les espaces de niveau communal à la commune, soit les inclure dans le périmètre d'entretien et négocier avec la commune sa part de couverture des frais. Le plan et le règlement peuvent être adaptés en fonction de l'évolution de l'usage des différents espaces (nouveaux espaces construits à proximité, etc.).
- Le syndicat AF bénéficie des garanties légales pour le recouvrement des frais auprès de ses membres.

Le syndicat d'entretien de Vufflens-Aclens (SEVA) fournit un bon exemple : il gère l'entretien des ouvrages réalisés par le syndicat AF de construction SIVA du pôle de développement économique de Vufflens-Aclens.

Les solutions conventionnelles sont toujours possibles, mais présentent le désavantage de lier les personnes et non les biens-fonds. Il faut donc renégocier la convention à chaque changement de propriétaire, ce qui peut représenter une difficulté rédhibitoire.

6. CONCLUSIONS

La législation actuelle permet 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 deux 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 la convention. Généralement, les conventions se basent sur les principes légaux régissant les remaniements parcellaires, notamment celui de la péréquation réelle.

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, 16 syndicats AF de terrains à bâtir sont en cours. S'ajoutent à cela 5 syndicats AF gérant des pôles stratégiques de développement économique. La durée d'un syndicat AF en terrains à bâtir est variable, mais varie généralement entre 5 et 10 ans. Suivant le degré de complexité ou de conflictualité, il faut entre 1 et 2 ans pour arriver à l'enquête publique sur le plan de quartier, le projet des travaux collectifs, l'estimation des immeubles, le nouvel état et la clé de répartition des frais. Cette durée n'est pas imputable à la procédure, mais au temps nécessaire aux différents protagonistes pour se mettre d'accord sur un projet ralliant une adhésion des propriétaires aussi large que possible. Dans les syndicats portant sur de petits à moyens quartiers (quelques hectares), les travaux peuvent commencer dès cette enquête publique liquidée. Dans les syndicats de plus grande ampleur, comme celui de Bussigny-Ouest (37 ha, 2'000 habitants et 200 emplois), il est généralement nécessaire de procéder à deux enquêtes successives, soit une sur le plan de quartier, l'avant-projet des travaux collectifs, l'estimation des immeubles et la clé de répartition des frais, une seconde sur le nouvel état foncier et le projet d'exécution des travaux collectifs. Dans ce cas de figure, il faut compter au moins une année supplémentaire pour cette seconde étape avant de pouvoir commencer la réalisation des premiers travaux. Après la réalisation des travaux, les opérations finales peuvent s'étaler sur 1 à 3 ans suivant l'ampleur du projet.

La durée du syndicat doit être mis en regard des tâches effectuées. Dans des situations conflictuelles ou à forte complexité, arriver en 6 ans à élaborer le plan de quartier et le faire approuver par les différentes instances, répartir la propriété foncière, mettre à jour le cadastre et le registre foncier, réaliser les équipements sur le terrain et finaliser leur paiement par tous les propriétaires, est finalement 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 en cours actuellement. Cela illustre bien le fort potentiel des instruments fonciers pour faciliter la réalisation de projets territoriaux.