
La convention de planification

Fribourg, 6 septembre 2017

Dr. Nathalie Adank

Sommaire

- › Notion et contexte de la convention de planification
 - Qu'est-ce qu'une convention de planification ?
 - Dans quel genre de contexte est-elle utilisée?
- › Cadre juridique
 - Bases légales
 - Intérêt(s) public(s)
 - Egalité de traitement
 - Equilibre du contrat et proportionnalité
- › Pense-bête et checklist

Notion

- › Contrat de droit administratif
- › Entre une collectivité publique et un propriétaire
- › Portant sur une question d'aménagement du territoire
 - Mise en zone ?
 - Délai de construction
 - Programme du bâtiment (logements, etc...)

Contexte

- › Contexte général: “utilisation judicieuse et mesurée du sol”, “occupation rationnelle du territoire”
- › En particulier : l’affectation des zones à bâtir
- › Problème de l’effet des plans d’aménagement : positif ou négatif ?
- › LAT révisée en 2012
 - Accent sur la disponibilité du sol
 - Thématique de l’obligation de construire
 - Dans la loi
 - Dans la nouvelle jurisprudence du TF
- › Lois cantonales en évolution
 - Recherche d’outils pratiques pour aborder les défis de la disponibilité
 - Place du contrat ?

Bases légales

- › Sur le plan théorique: un contrat de droit administratif ne nécessite pas une base légale expresse, il suffit que l'esprit et la lettre de la loi lui laissent une place.
- › Sur le plan pratique:
 - En droit fédéral
 - Pas de base légale expresse
 - Art. 15 al. 4 let. d LAT implique des mesures : le contrat peut être l'une d'elles.

« De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies : (...)
d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique »
 - En droit cantonal : situations variées

Exemple n° 1: Fribourg

Art. 48 LATeC Contrats de droit administratif

¹ La commune peut conclure avec les propriétaires fonciers des contrats de droit administratif en vue de la construction des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir.

² Ces contrats peuvent fixer les modalités de financement de l'équipement des terrains mis en zone à bâtir. Ils peuvent également prévoir un droit d'emption en faveur de la commune si les terrains ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai.

Exemple n° 2: Berne (1/2)

Art. 126a LC Principe

¹ Les communes prennent les mesures nécessaires pour que les terrains situés dans la zone à bâtir soient construits ou utilisés conformément à l'affectation de la zone.

² Sont notamment considérés comme mesures au sens de l'alinéa 1

a le remaniement parcellaire (art. 119 ss),

b l'obligation contractuelle de construire (art. 126b),

c le classement conditionnel en zone à bâtir (art. 126c),

d la décision imposant une obligation de construire et la prise des mesures nécessaires à son exécution (art. 126d),

e la compensation d'avantages dus à l'aménagement (art. 142 ss).

Exemple n° 2: Berne (2/2)

Art. 126b LC Obligation contractuelle de construire

¹ La commune peut engager par contrat les propriétaires fonciers à faire construire ou à utiliser de manière conforme à l'affectation de la zone dans un certain délai les terrains classés en zone à bâtir ainsi qu'à lui conférer un droit d'acquisition transmissible lui permettant d'acheter un terrain à sa valeur vénale au cas où l'engagement ne serait pas respecté. Le droit d'acquisition doit faire l'objet d'une mention au registre foncier.

² La commune fait construire ou utilise de manière conforme à l'affectation de la zone dès que possible le terrain obtenu par l'exercice du droit d'acquisition.

³ Le canton peut exercer le droit d'acquisition à la place de la commune si le terrain est nécessaire à la réalisation d'un projet important désigné dans le plan directeur cantonal et que la commune a renoncé à exercer son droit.

Quelle conception de l'intérêt public?

- › A première vue:
 - L'aménagement du territoire ne se négocie pas.
 - Pas d'intérêt autre que privé à conclure des contrats.

- › Après examen:
 - Garantie de la disponibilité du sol (= construire effectivement en zone à bâtir) = moyen d'utiliser le sol de façon judicieuse et rationnelle.
 - La conclusion d'une convention de planification permet de garantir la disponibilité du sol.

Egalité de traitement (1/2)

- › Un problème déjà connu au stade des plans
 - Choix dictés davantage par l'utilisation mesurée du sol que par une stricte égalité de traitement entre propriétaires.
 - Deux propriétaires de terrains identiques et adjacents peuvent être classés différemment dans un plan d'affectation.
 - L'égalité de traitement est réduite à l'interdiction de l'arbitraire.

- › Un problème exacerbé par l'utilisation de conventions ?
 - La convention de planification vient « en plus » des plans d'affectation.
 - L'examen du besoin en terrains à bâtir et des options de développement se fait selon le(s) plan(s) directeur(s) et les stratégies cantonales et communales.

Egalité de traitement (2/2)

- Au final: question d'opportunité dans les choix de planification:
 - Plusieurs variantes égales en termes de qualité des terrains et d'emplacement.
 - L'autorité peut choisir selon l'engagement à garantir la disponibilité du sol ou une pleine utilisation du potentiel constructible (densification).
- Faire les bons choix dans le bon ordre:
 - Ne discuter d'une éventuelle convention de planification que lorsqu'on a retenu les terrains les plus aptes à être classés et non l'inverse.
 - Utiliser une grille de critères identiques pour l'ensemble des propriétaires de façon à garantir une certaine transparence dans les choix effectués.

Proportionnalité et équilibre du contrat

- › Enjeu : éviter que l'une des parties ne soit exploitée par l'autre
- › Rapport de forces différent selon les situations
 - Le plus fréquent : l'autorité qui peut faire dépendre un classement de l'engagement à construire (ou autre) est en position de force par rapport au propriétaire.
 - Dans certains cas : rapport de forces inversé si la commune compte sur le propriétaire pour la construction d'un type particulier de logements p. ex. ou en présence de certaines implications fiscales.
- › En pratique : éviter le mélange des genres
 - Pas de contrat « fourre-tout »
 - Rédiger un contrat dans lequel toutes les prestations ont un lien avec la problématique territoriale traitée et avec la parcelle ou le quartier en question.
 - Eventuellement travailler avec des conditions si d'autres conventions doivent être signées en parallèle.

Pense-bête

- › Pas de droit à la conclusion d'une convention de planification.
- › Négociation et conclusion avec des personnes / autorités différentes.
- › Timing plus long que d'autres contrats vu les contraintes procédurales.
- › Importance de la communication sur le processus vs souhaits de confidentialité.
- › Impact sur le contrat des procédures démocratiques (référendum).
- › Prudence avec les clauses liées aux contributions publiques.

Checklist – Quelques points à aborder avant de signer...

- › Parties et pouvoir d'engager.
- › Engagements réciproques (clarté et réalisme).
- › En cas d'engagements particuliers sur le programme : attention aux prévisions économiques et de marché.
- › Mécanismes en cas d'inexécution
 - Utilité de prévoir des étapes intermédiaires (dépôt de la demande d'autorisation de construire)
 - Compréhension globale des enjeux de part et d'autre
 - Situation géographique de la parcelle en question
 - Conscience des conséquences en cas de droit d'emption
 - Prévoir des exceptions pour les cas de rigueur
- › Opportunité d'aborder la question du transfert de l'immeuble.

Merci de votre attention !