

TRAVAUX DE LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG

Édités par Peter Gauch

360

NATHALIE F. ADANK

Le contrat de planification

Utilité, admissibilité et régime du contrat
d'aménagement du territoire

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	IX
BIBLIOGRAPHIE	XXXIX
TABLE DES ABREVIATIONS	LXI
Introduction	1
A. Le cadre de l'étude	1
1. L'enjeu	1
2. Le contexte	1
B. L'intérêt de l'étude	2
C. Le méthode de l'étude	2
1. L'argument	2
2. Le plan	3
Première partie : Vers une planification concertée	5
Chapitre 1 : La notion de planification concertée	5
I. Le but : aménager le territoire en planifiant son utilisation	5
A. L'articulation entre aménagement du territoire, planification et planification concertée	5
B. Les bases constitutionnelles et légales	5
II. Le processus : concerter la prise de décision	6
A. La concertation en droit administratif	6
B. La concertation en aménagement du territoire	6
C. Le caractère obligatoire de la concertation	7
III. L'instrument : le contrat de planification	7
A. Une définition du contrat de planification	7
B. Une définition de la planification concertée	7
C. Les deux types de contrats de planification	8

1. Généralités	8
2. Le contrat de planification précédant l'adoption du plan	8
3. Le contrat de planification suivant l'adoption du plan	8
D. Les délimitations	8
1. La nécessité de procéder à des délimitations	8
2. La distinction entre contrat de planification et système consensuel de déclassement/reclassement de terrains	9
3. La distinction entre contrat de planification et contrat de perception de la plus-value	10
4. La distinction entre contrat de planification et contrat-cadre	11
5. La distinction entre contrat de planification et coopération informelle	11
6. La distinction entre contrat de planification et coopération intercommunale	12
7. La distinction entre contrat de planification et politique foncière active	12
Chapitre 2 : La planification en aménagement du territoire	13
I. Les fondements de l'aménagement du territoire	13
A. Les motifs imposant d' « aménager » le territoire	13
1. La limitation absolue du sol comme ressource	13
a. L'origine de la compétence constitutionnelle	13
b. La rareté du sol	13
2. L'infinité des besoins en sol	14
3. L'irréversibilité des utilisations du sol	15
4. L'exiguïté de la Suisse comme facteur aggravant	16
B. Les buts poursuivis par l'aménagement du territoire	16
1. Les sources	16
2. L'utilisation judicieuse et mesurée du sol	17
a. L'aspect quantitatif	17
b. L'aspect qualitatif	18
3. L'occupation rationnelle du territoire	18
C. Les acteurs de l'aménagement du territoire	19
1. La Condédération, les cantons et les communes	19
a. L'aménagement du territoire comme tâche publique	19
b. L'articulation des compétences entre Confédération, cantons et communes	19
2. Les administrés	20
a. Les propriétaires comme destinataires directs des mesures d'aménagement du territoire	20
b. Les autres administrés	20

D. Les difficultés rencontrées en aménagement du territoire	21
1. Le bilan peu satisfaisant de l'aménagement du territoire des dernières décennies	21
2. La thésauroisation	21
a. La notion	21
b. L'incompatibilité avec les principes de classement	22
3. Le surdimensionnement de la zone à bâtir	22
4. Le mitage du territoire	23
5. Constat : une situation à laquelle il faut remédier	24
II. Les outils de l'aménagement du territoire : le système de planification	24
A. Le plan comme intermédiaire entre la loi et la décision	24
1. La paire « loi-décision » comme synonyme de la distinction entre acte 'général et abstrait' et 'individuel et concret'	24
a. En général	24
b. En aménagement du territoire	25
i. L'insuffisance du principe de la légalité	25
ii. Les normes finales en aménagement du territoire	26
iii. L'exemple des art. 1 et 3 LAT	26
iv. Les impératifs du régime légal en aménagement du territoire	27
2. Le territoire comme somme de parcelles appelant des mesures individuelles et concrètes	27
3. Le territoire comme unité appelant un système général et abstrait	28
4. Le plan comme instrument de synthèse et de coordination	28
a. Le plan comme instrument de synthèse	28
b. Le plan comme instrument de coordination	29
B. Le plan comme réponse à la nécessité de coordonner	29
1. L'aménagement du territoire : une tâche transversale	29
a. Une pluralité d'intérêts pour un objet unique	29
b. Des intérêts divergents pour un objet unique	29
c. L'aménagement du territoire comme mode de résolution des conflits	30
d. La pesée des intérêts comme méthode particulière de résolution des conflits	31
2. L'obligation de planifier	31
a. L'obligation d'aménager	31
i. Une interprétation commune réductrice	31
ii. Le sens à donner à l'obligation d'aménager le territoire	32
b. L'obligation de faire concorder les plans	33

3. Le plan comme ensemble de décisions concrètes et coordonnées	33
C. Les motifs qui imposent une coordination en aménagement du territoire	34
1. Sur le plan temporel	34
a. Sur le principe	34
b. La difficulté : l'incertitude à propos du futur	35
c. La coordination temporelle dans la loi	35
i. La durée de validité des instruments de planification	35
ii. Les priorités temporelles	35
2. Sur le plan spatial	36
a. La coordination spatiale comme condition d'une utilisation mesurée du sol	36
b. La coordination spatiale comme corollaire d'un phénomène d'exclusion	36
c. La coordination spatiale comme corollaire d'un phénomène de restriction	37
D. Les modalités de coordination	37
1. Le système pyramidal	37
a. La systématisation de la prise de décisions	37
b. Les éléments du système	38
i. Le plan directeur	38
ii. Le plan d'affectation	39
iii. L'autorisation de construire	40
c. Le choix de l'instrument approprié	40
2. Les correctifs au système pyramidal	41
a. La nécessité de prévoir des correctifs	41
b. Le principe du contre-courant	42
c. Le principe de la hiérarchie perméable	42
E. L'art. 21 al. 2 LAT et la modification des plans d'affectation	43
1. Le régime général	43
a. Les intérêts opposés	43
b. Une analyse en deux étapes	43
2. Les conditions d'une modification du plan	44
a. Les circonstances déterminantes	44
b. La modification sensible	44
c. La nécessité d'une adaptation	45

Chapitre 3 : La concertation en aménagement du territoire 46

I. Les difficultés soulevées par l'utilisation du contrat dans un système de plans	46
--	----

A. La question	46
B. La règle : un Etat qui impose	46
1. Quelques éléments sur le lien entre acte unilatéral et Etat de droit	46
2. L'aménagement du territoire comme ensemble de mesures unilatérales	47
C. L'exception : un Etat qui négocie	48
1. Le contexte général	48
2. Du rejet à l'admission du contrat dans la doctrine	49
3. Les difficultés liées à la planification	49
II. Les fondements de la concertation en aménagement du territoire	50
A. La distinction entre consultation, participation et concertation	50
1. La question	50
2. La participation	51
3. La consultation	51
4. La concertation	52
B. Les débuts de l'implication de l'administré dans l'aménagement du territoire	53
1. La prise d'informations comme première forme d'implication	53
2. Les contrats d'équipement comme forme d'implication formalisée	53
C. L'entrée du contrat dans les instruments d'aménagement du territoire	54
1. Le contrat comme façon de faire coopérer les administrés	54
2. L'apparition des premiers contrats en aménagement du territoire	54
III. Le lien entre plans et concertation	55
A. De la planification par l'offre à la planification par la demande	55
1. La planification par l'offre	55
2. La planification par la demande	56
3. L'absence de modèle idéal	57
B. De l'effet négatif à l'effet positif du plan	58
1. L'effet négatif comme source de la thésaurisation	58
a. La notion d'effet négatif	58
b. Le lien entre effet négatif et thésaurisation	58
2. La difficulté à imposer un effet positif	59
a. La notion d'effet positif	59
b. Les problèmes résultant d'un effet positif	59
c. L'évolution du droit positif	60
i. L'effet négatif du plan	60

ii. L'usage de mesures supplémentaires	61
C. L'utilité d'abandonner le monopole du plan ?	61
1. Vers une meilleure adéquation entre offre et demande ?	61
a. L'incertitude résiduelle du plan	61
b. La sécurité du contrat	62
2. De l'effet négatif du plan au caractère obligatoire du contrat ?	62
3. La combinaison entre plan et contrat	63
D. Les limites d'une « contractualisation » de l'aménagement du territoire	63
1. Les obstacles juridiques	63
a. L'impossibilité de coordonner	63
b. Le manque d'adaptabilité	64
c. L'absence d'intérêt public	64
2. L'obstacle pratique : la question de l'ampleur de la tâche	64
3. Vers une contractualisation partielle de l'aménagement du territoire	65

Deuxième partie : L'admissibilité du contrat de planification **67**

Chapitre 1 : La question de l'admissibilité du contrat de planification **67**

I. La figure du contrat de planification	67
A. Le contrat de planification comme contrat de droit administratif	67
1. La notion de contrat de droit administratif	67
2. La qualification du contrat de planification	67
B. Le contrat de planification comme mesure d'aménagement du territoire au sens large	68
C. Le contrat de planification comme instrument lié à la zone à bâtir	68
II. L'admissibilité du contrat de planification dans la loi et la jurisprudence	69
A. La question de l'admissibilité dans la législation	69
1. Les différents types de normes cantonales	69
2. Les dispositions prévoyant expressément le contrat de droit de planification	69
3. Les dispositions prévoyant un déclassement automatique	71
a. Le contenu des dispositions	71

b. Une appréciation des dispositions	71
4. Les dispositions prévoyant des mesures visant à la disponibilité du sol	72
5. Les dispositions prévoyant un droit d'emption pour la collectivité	73
a. Le droit d'emption en dehors du cadre contractuel	73
b. Le droit d'emption dans le cadre contractuel	74
B. La question de l'admissibilité dans la jurisprudence	74
1. L'enjeu d'un tour d'horizon de la jurisprudence	74
a. L'intérêt	74
b. Le choix des arrêts	75
2. L'arrêt Ostermundingen contre Kohler	75
a. L'état de fait	75
b. La solution juridique	75
c. L'importance de la décision	76
3. L'arrêt von Tschärner contre Muri bei Bern	76
a. L'état de fait	76
b. La solution juridique	77
c. L'importance de la décision	77
4. L'arrêt Worb	77
a. L'état de fait	77
b. La solution juridique	78
c. L'importance de la décision	78
5. Enseignements de la jurisprudence pour le développement du contrat de planification	79
a. La question de la durée	79
b. La question de l'intérêt public	79
i. La définition d'un nouvel intérêt public ?	79
ii. Le poids de l'intérêt public dans l'équilibre contractuel	79
c. Implications sur le développement du contrat de planification	80
III. Une analyse de l'admissibilité à la lumière des grands principes	80
A. Le constat	80
1. Des lois incomplètes	80
2. Une jurisprudence ancienne	81
B. La portée des grands principes en droit de l'aménagement du territoire	81
1. La question	81
2. Le cadre d'analyse	82
a. Les grands principes de droit public	82
c. La portée des grands principes en aménagement du territoire	82

b. Une appréciation des dispositions	71
4. Les dispositions prévoyant des mesures visant à la disponibilité du sol	72
5. Les dispositions prévoyant un droit d'emption pour la collectivité	73
a. Le droit d'emption en dehors du cadre contractuel	73
b. Le droit d'emption dans le cadre contractuel	74
B. La question de l'admissibilité dans la jurisprudence	74
1. L'enjeu d'un tour d'horizon de la jurisprudence	74
a. L'intérêt	74
b. Le choix des arrêts	75
2. L'arrêt Ostermundingen contre Kohler	75
a. L'état de fait	75
b. La solution juridique	75
c. L'importance de la décision	76
3. L'arrêt von Tschärner contre Muri bei Bern	76
a. L'état de fait	76
b. La solution juridique	77
c. L'importance de la décision	77
4. L'arrêt Worb	77
a. L'état de fait	77
b. La solution juridique	78
c. L'importance de la décision	78
5. Enseignements de la jurisprudence pour le développement du contrat de planification	79
a. La question de la durée	79
b. La question de l'intérêt public	79
i. La définition d'un nouvel intérêt public ?	79
ii. Le poids de l'intérêt public dans l'équilibre contractuel	79
c. Implications sur le développement du contrat de planification	80
III. Une analyse de l'admissibilité à la lumière des grands principes	80
A. Le constat	80
1. Des lois incomplètes	80
2. Une jurisprudence ancienne	81
B. La portée des grands principes en droit de l'aménagement du territoire	81
1. La question	81
2. Le cadre d'analyse	82
a. Les grands principes de droit public	82
c. La portée des grands principes en aménagement du territoire	82

Chapitre 2 : L'admissibilité sous l'angle de la légalité	82
I. Le principe de la légalité en aménagement du territoire	82
A. La norme finale comme réponse à la diversité du territoire	82
B. Le principe de la légalité et le pouvoir d'appréciation en matière d'aménagement du territoire	83
II. Le principe de la légalité et le contrat de droit administratif	84
A. Le principe du contrat	84
1. La légalité de l'activité administrative en général	84
2. La légalité de l'activité contractuelle en particulier	85
3. Les conditions d'admissibilité du contrat sous l'angle de la légalité	85
a. L'absence d'exclusion par la loi	85
b. Un pouvoir d'appréciation	86
i. Le principe	86
ii. L'exception	87
c. L'aptitude : une condition justifiée ?	87
i. L'exigence d'aptitude	87
ii. Le rejet de la condition d'aptitude	88
iii. Une prise de position	88
B. Le contenu du contrat	89
1. La légalité des clauses contractuelles	89
a. La question	89
b. Les exigences de principe	89
2. Le consentement de l'administré comme substitut de base légale ?	90
a. La question du point de vue des tiers	90
i. Les questions de fond	90
ii. Les questions de procédure	90
b. La question du point de vue du (potentiel) cocontractant	91
c. Le consentement comme renonciation à un droit fondamental	91
d. Les conditions de validité de la renonciation	91
e. Le consentement de l'administré comme fondement des prestations contractuelles	92
3. La complémentarité des principes en droit public	93
III. Le principe de la légalité et le contrat de planification	93
A. L'état du droit fédéral en général	93
1. La question	93
2. L'absence de base légale expresse	94
3. L'interprétation des art. 15 et 15a LAT	94
4. L'interprétation des art. 1 et 3 LAT	94

B. L'obligation de planifier en particulier	95
1. La notion d'obligation de planifier	95
a. Généralités	95
b. L'obligation de coordonner	95
c. L'obligation de peser les intérêts	96
i. La pesée des intérêts et le pouvoir d'appréciation	96
ii. Les étapes de la pesée des intérêts	97
2. La distinction entre les différents types de contrats de planification	97
a. Les critères de distinction	97
b. Selon le moment de la conclusion	97
i. Avant l'adoption du plan d'affectation : le contrat comme facteur de stabilisation	97
ii. Après l'adoption du plan d'affectation : le contrat comme facteur de concrétisation	98
c. Selon le type d'obligation	98
i. La question	98
ii. Le contrat soumis à condition	98
iii. Les obligations de moyens	99
iv. Les obligations de résultat	99
3. L'obligation de résultat convenue avant l'adoption du plan comme unique source de difficultés	100
a. La conformité de l'obligation de moyens	100
b. La conformité de l'obligation de résultat convenue après l'adoption du plan d'affectation	101
c. La problématique de l'obligation de résultat convenue avant l'adoption du plan d'affectation	101
i. L'équivalence des variantes en termes d'intérêt public	101
ii. La conformité à l'art. 1 LAT	101
iii. La conformité à l'art. 2 LAT	101
iv. la conformité à l'art. 3 LAT	102
d. La conformité du contrat de planification à l'obligation de planifier	102
C. L'état du droit cantonal	104
1. Les deux catégories de cantons	104
2. La situation dans les cantons disposant d'une base légale	104
a. La base légale prévoit uniquement la forme du contrat	104
b. La base légale prévoit la forme et le contenu du contrat	104
i. La question	104
ii. La base légale est exemplative	105
iii. La base légale est exhaustive	105
3. La situation dans les cantons ne disposant pas d'une base légale	105

Chapitre 3 : L'admissibilité sous l'angle de la proportionnalité	107
I. La proportionnalité en aménagement du territoire	107
A. Les fondements du principe de la proportionnalité	107
B. Les conditions du principe de la proportionnalité appliquées à l'aménagement du territoire	107
1. En général	107
2. L'exemple de l'obligation de construire	108
C. La proportionnalité comme limite au pouvoir d'appréciation	108
II. La proportionnalité et le contrat de droit administratif	109
A. La proportionnalité et le principe du contrat de droit administratif	109
B. La proportionnalité et le contenu du contrat de droit administratif	109
1. Le but de la règle	109
2. Les critères d'examen	110
a. Le lien objectif et pertinent entre les prestations	110
b. La proportionnalité de l'ensemble	111
III. La proportionnalité et le contrat de planification	112
A. La connexité des prestations	112
1. Généralités	112
2. Le lien territorial	112
a. Le lien territorial dans la perspective de l'aménagement du territoire	112
b. Les conditions déduites du principe	113
3. Le lien fonctionnel	114
a. Une tentative de définition	114
b. L'analogie avec l'initiative populaire	114
i. Le point commun entre contrat de planification et initiative populaire	114
ii. Le principe de l'unité de la matière	114
iii. La transposition du principe au contrat de planification	115
c. Quelques exemples	115
B. L'équilibre du contrat	116
1. Le principe	116
2. La distinction entre les règles protégeant l'intégrité du consentement et le principe de la proportionnalité	117

Chapitre 4 : L'admissibilité sous l'angle de l'égalité de traitement	119
I. L'égalité de traitement en aménagement du territoire	119
A. La difficulté posée par la nature du territoire	119
1. Le principe de l'égalité de traitement en général	119
2. L'application au territoire et les difficultés qui en résultent	119
a. Généralités	119
b. La difficulté quant à la différenciation des biens-fonds	120
c. L'intérêt à la réalisation des buts d'aménagement du territoire	121
B. La réduction du principe d'égalité de traitement à l'interdiction de l'arbitraire	121
II. L'égalité de traitement et le contrat de droit administratif	122
A. L'enjeu de l'utilisation du contrat de droit administratif	122
1. La décision administrative : une garantie de l'égalité de traitement ?	122
2. Le contrat de droit administratif est-il contraire à l'égalité de traitement ?	123
B. L'absence de droit à la conclusion d'un contrat de droit administratif	123
1. L'inexistence d'une prétention à la conclusion d'un contrat	123
2. La distinction entre contenu et forme contractuelle	124
III. L'égalité de traitement et le contrat de planification	125
A. Les enjeux d'une contractualisation partielle de l'aménagement du territoire	125
1. Les problèmes d'égalité de traitement soulevés par le contrat de planification	125
a. La problématique	125
b. La méthode de choix comme critère décisif	127
2. Les solutions proposées pour concilier contrat de planification et égalité de traitement	127
a. L'analogie avec le droit des concessions	127
i. L'analogie proposée et la notion de concession	127
ii. Les motifs justifiant l'analogie	128
iii. La réserve	129
iv. Les principes applicables par analogie	129
b. L'analogie avec le droit des marchés publics	130
i. La notion de marchés publics	130
ii. Les motifs justifiant l'analogie	130
iii. Les principes applicables par analogie	131

B. Les contours d'une contractualisation partielle de l'aménagement du territoire	132
1. La méthode de sélection du cocontractant comme critère de compatibilité	132
a. Le contexte	132
b. L'existence de motifs objectifs et pertinents	133
c. L'existence d'un engagement contractuel comme motif pertinent ?	133
d. L'application au contrat de planification	134
2. Les deux types de critères justifiant un traitement différent sous l'angle de l'égalité de traitement	134
a. Généralités	134
b. Pas d'égalité dans l'illégalité : les critères propres à l'objet comparé	135
c. Les critères liés au but à atteindre	136
3. Les éléments concrets à la base de la sélection du cocontractant : un choix <i>ad rem</i>	136
a. Généralités	136
b. La parcelle	137
i. La question	137
ii. La situation	137
iii. Les qualités du terrain	138
c. Le délai de réalisation et la coopération du propriétaire	138
e. La place de l'opportunité	139
Chapitre 5 : L'admissibilité sous l'angle de l'intérêt public à l'aménagement du territoire	141
I. L'intérêt public à l'aménagement du territoire	141
A. Les restrictions et concrétisations du droit de propriété	141
B. Le rôle de l'intérêt public	141
1. L'intérêt public comme justification	141
2. L'intérêt public comme limite	142
II. L'intérêt public et le contrat de droit administratif	142
A. L'intérêt public comme condition formelle de l'activité contractuelle de l'Etat	142
B. L'intérêt public comme justification matérielle de l'activité contractuelle de l'Etat	143
III. L'intérêt public et le contrat de planification	143
A. Un examen suivant la systématique de la loi	143

B. Les buts et principes généraux de l'aménagement du territoire : art. 1 et 3 LAT	144
C. Les conditions de classement : art. 15 et 15a LAT	145
D. Dynamisme de la planification et stabilité du contrat : art. 21 al. 2 LAT	146
1. La question : deux instruments, deux façons d'appréhender le temps qui passe	146
a. Le plan face à l'écoulement du temps	146
b. Le contrat de planification face à l'écoulement du temps	146
c. La question	147
2. Les implications pratiques	147
a. En général : absence de conflit	147
b. Exceptionnellement : confrontation entre stabilité et dynamisme	148
i. Les conditions de survenance d'un conflit	148
ii. La question du droit au maintien du classement	148
iii. La rupture du contrat avec dommages-intérêts	149
E. L'échelonnement de l'examen comme critère d'admissibilité	149
1. L'intérêt de procéder par étapes	149
2. La nécessité de conclure un contrat	149
3. Le choix préalable des variantes d'aménagement du territoire	149
4. La sélection des variantes par rapport au contenu des contrats potentiels	150
Troisième partie : Le régime du contrat de planification	151
Chapitre 1 : La question des règles applicables au contrat de planification	151
I. L'état de la législation	151
A. La législation fédérale	151
B. La législation cantonale	151
II. Les règles applicables	152
A. La question	152
B. L'existence d'une lacune	153
1. La notion	153
2. L'application des critères au contrat de planification	153
a. L'absence d'une règle pourtant nécessaire	153
b. L'interprétation de la loi	154
c. L'absence de silence qualifié	154
II. Le comblement de la lacune	154

A. En général	154
1. La lacune, un conflit de principes	154
2. L'absence de lacune en présence de droit public supplétif	155
3. Les règles générales du droit	155
4. L'analogie	156
B. Pour le contrat de planification	156
1. L'absence de droit public supplétif et de règles coutumières	156
2. L'application des règles générales du droit	157
3. L'analogie	158
Chapitre 2 : La formation du contrat de planification	161
I. Les parties au contrat de planification en général	161
A. La qualité des parties	161
1. La collectivité publique	161
a. La question	161
b. La détermination de la collectivité publique	161
i. La compétence <i>ratione materiae</i>	161
ii. La compétence <i>ratione loci</i>	162
c. La compétence au sein de la collectivité publique	163
i. La question	163
ii. La conséquence de l'incompétence	163
iii. Le partage de compétences entre exécutif et législatif	165
iv. La question de la délégation	166
2. Le cocontractant privé	166
a. Le propriétaire de l'immeuble touché par le contrat de planification	166
b. Quelle place pour un contrat multi-parties ?	167
i. La question	167
ii. Un exemple d'application	167
B. Le changement de parties	168
1. Le changement de propriétaire du fonds	168
a. La problématique	168
b. Les clauses de transfert	169
i. La notion	169
ii. Le consentement de la collectivité publique	169
c. La publicité d'un contrat portant sur le fonds repris	171
i. La question	171
ii. La mention au registre foncier	172
iii. Les droits réels limités	173
2. Le changement de collectivité publique	175

a. La fusion de communes comme modification du partenaire contractuel ?	175
i. L'intérêt pratique	175
ii. La continuité du partenaire contractuel	175
iii. La fusion de communes comme déclencheur d'une révision du plan d'affectation	176
b. La modification de la répartition des compétences entre canton et communes	176
i. La question	176
ii. L'impossibilité subjective subséquente	176
II. Le choix du cocontractant privé en particulier	177
A. Les procédures de sélection du cocontractant comme élément d'admissibilité	177
1. La problématique (Rappel)	177
2. L'importance de la transparence	178
3. La division en étapes du processus de sélection	178
4. L'importance des stratégies de développement territorial	179
5. Le plan directeur comme instrument stratégique principal	179
B. La sélection du cocontractant : un choix <i>ad rem</i>	180
1. La détermination des variantes sous l'angle des stratégies d'aménagement	180
a. La question et son contexte	180
i. L'examen des variantes	180
ii. L'absence de violation du droit d'être entendu	181
b. Les éléments à prendre en compte	182
2. La détermination des variantes sous l'angle des qualités du terrain	183
a. La question	183
b. Les éléments à prendre en compte	183
3. Le choix entre plusieurs variantes égales	185
a. Le contexte	185
b. L'objection	185
c. Le choix du contenu	185
4. Le consentement de l'administré à la conclusion du contrat	186
III. La conclusion du contrat	187
A. Sous l'angle matériel	187
1. Les éléments essentiels	187
a. La question	187
b. Le délai de réalisation en particulier	187
i. L'intérêt public à fixer un délai de réalisation	187

ii. La détermination du délai entre intérêt public et intérêts privés	188
2. Les vices du consentement : questions choisies	190
a. Généralités	190
b. L'erreur	190
i. La notion en droit privé	190
ii. La question en droit administratif	192
iii. Un cas d'application : l'erreur sur l'étendue de l'obligation de classer	193
c. Le dol	193
i. La notion	193
ii. Un cas d'application : la dissimulation d'une expertise géologique	194
d. La crainte fondée	194
i. La question	194
ii. Un contre-exemple : la conclusion d'un contrat de planification comme condition à une mesure d'aménagement du territoire	194
iii. Excursus : l'inapplicabilité du droit des cartels	195
B. Sous l'angle formel	196
1. La forme	196
a. La forme écrite simple	196
b. La forme authentique	197
2. La négociation	198
a. La question	198
b. L'inapplicabilité de la procédure administrative	198
c. L'inapplicabilité du droit des marchés publics	198
d. L'inapplicabilité du droit des concessions	200
e. L'application d'un régime ad hoc	200
i. La nécessité d'un régime <i>ad hoc</i>	200
ii. Première phase : les objets potentiels	201
iii. Deuxième phase : les intérêts	201
iii. Troisième phase : la négociation au cas par cas	201
3. L'articulation entre conclusion du contrat et adoption du plan	202
a. La question	202
b. Une proposition d'articulation entre les procédures	202
c. La particularité du contrat conclu dans le cadre d'un redimensionnement de la zone à bâtir	205

Chapitre 3 : Le contenu du contrat de planification **207**

I. Les obligations de la collectivité publique	207
--	-----

A. Le classement d'une parcelle	207
1. L'admissibilité de l'obligation de classer	207
a. La question	207
b. L'évolution du droit positif : le nouvel art. 15 LAT	207
i. La nécessité d'une interprétation de la loi	207
ii. L'interprétation littérale	208
ii. L'interprétation historique	208
iii. L'interprétation systématique	208
iv. L'interprétation téléologique	209
c. Les conditions concrètes d'admissibilité	210
i. L'absence d'engagements sur la durée	210
ii. La question des droits acquis	210
d. La maîtrise des modifications apportées au classement	212
i. La question	212
ii. Le contrat de planification lié à un contrat d'expropriation	212
2. Le classement d'une parcelle : véritable obligation ou simple clause de « best effort » ?	213
3. Le classement d'une parcelle : obligation stricte ou conditionnelle ?	213
a. Les conditions suspensives	213
i. La notion de condition suspensive	213
ii. L'adoption d'un plan par l'organe compétent ou le peuple	214
b. Les conditions résolutoires	215
i. La notion de condition résolutoire	215
ii. L'interdiction de principe du classement provisoire	215
iii. Les problèmes résultant de l'utilisation de conditions résolutoires	216
4. L'exécution de l'obligation	217
a. Les modalités pratiques	217
i. La clause de « best effort »	217
ii. L'obligation de classer	218
b. L'exécution de l'obligation dans le temps	218
B. L'équipement anticipé	219
1. L'intérêt à l'équipement anticipé	219
2. La marge de négociation entre partenaires contractuels	220
a. Les points non-négociables	220
b. Les clauses à la libre disposition des parties	221
C. L'augmentation de la densité	222
1. Généralités	222
a. La notion d'augmentation de la densité	222
b. L'intérêt public à la densification	223

c. La distinction entre bonus d'utilisation et modification de l'affectation	224
2. La densification par le bonus d'utilisation	225
a. Le pouvoir d'appréciation comme condition à l'octroi par contrat	225
b. Le bonus d'utilisation, entre administration libre et administration liée	225
i. De lege lata	225
ii. De lege ferenda	225
c. La nature du bonus : obligation ou faculté de construire ?	226
3. La densification par la modification de l'affectation	226
II. Les obligations de l'administré	227
A. L'engagement à construire	227
1. L'intérêt public de l'engagement à construire	227
2. L'importance de la solution contractuelle	227
a. Les difficultés soulevées par une obligation unilatérale	227
b. L'admissibilité d'une solution contractuelle	229
3. L'exécution de l'obligation	230
a. Le degré d'exécution face à l'intérêt public	230
b. L'hypothèse d'une exécution parfaite de l'obligation de construire	230
c. Les hypothèses d'une exécution imparfaite de l'obligation de construire	230
d. L'échelonnement de l'exécution	232
B. L'engagement à réaliser un programme particulier	233
1. L'intérêt public de certains programmes	233
a. La notion de programme	233
b. La licéité de la promotion de certains programmes	233
c. La construction de logements d'utilité publique dans la loi	234
d. La favorisation de l'exercice d'activités économiques	235
2. Le contenu de l'obligation	236
3. L'exécution de l'obligation	236
C. L'engagement à atteindre une densité minimale	237
1. Les limites posées à la densification	237
a. Le plan	237
b. Le droit de l'environnement	237
c. La qualité architecturale	237
2. La densification par le contrat de planification	238
3. L'obligation et son exécution	239
a. Le rapport de l'obligation à la loi	239
i. La densification au sens étroit	239

ii. La densification au sens large	239
b. L'obligation et son exécution en général	239
c. Les obligations qualitatives	240
D. La mise à disposition de la collectivité publique de certains espaces construits	240
1. L'intérêt de la collectivité publique	240
2. Les modes de mise à disposition	241
a. La question de l'intérêt public dans le choix du mode de cession	241
b. La vente	242
c. La location	242
3. L'exécution de l'obligation	243
4. L'applicabilité du droit des marchés publics	243
E. La construction d'installations d'équipement ou d'infrastructure	245
1. La distinction entre contrat d'équipement et contrat de planification à composante d'équipement	245
a. Le contrat d'équipement	245
b. Le contrat de planification à composante d'équipement	245
2. Les difficultés particulières des obligations d'équipement	246
 Chapitre 4 : Les problèmes affectant le maintien du contrat	 249
 I. L'adaptation du contrat : la théorie de la <i>clausula rebus sic stantibus</i>	 249
A. L'art. 21 al. 2 LAT comme codification de l'adaptation aux circonstances modifiées	249
B. L'institution et les conditions d'application de la <i>clausula rebus sic stantibus</i> au contrat de planification	249
1. Le fondement de la théorie	249
a. En droit privé	249
b. L'application au contrat de planification	250
2. Il n'y a pas de répartition contractuelle du risque	251
3. Le contrat n'est pas encore exécuté	252
4. La modification de circonstances était imprévisible	252
5. L'absence de responsabilité pour la modification de circonstances	252
a. En général	252
b. En cas de modification du plan d'affectation	253
6. La rupture de l'équivalence est grave	254
a. L'évaluation de la gravité à l'intérieur du contrat	254

b. L'évaluation de la gravité par comparaison avec d'autres contrats	255
C. Les conséquences de l'application de la <i>clausula rebus sic stantibus</i> sur le contrat de planification	255
1. L'adaptation du contrat	255
2. La résolution du contrat	256
D. Exemples d'application de la <i>clausula rebus sic stantibus</i>	257
1. Modification significative des prévisions de la collectivité	257
a. L'importance des prévisions démographiques	257
b. La nature incertaine des données de base	257
c. L'impact d'une modification	258
2. Evolution imprévue des conditions de marché	258
3. Modification d'un plan	259
a. Le principe	259
b. L'exception	259
4. L'autorisation de construire « assurée »	261
E. Les autres cas de modification du contrat	261
1. La modification conventionnelle	261
2. La modification tacite	262
II. L'impossibilité subséquente	262
A. La notion	262
1. La définition de l'impossibilité subséquente	262
2. Les conséquences de l'impossibilité subséquente	263
B. Les cas d'application en présence d'un contrat de planification	263
1. L'impossibilité due au concours nécessaire d'un tiers	263
a. Le contexte	263
b. La distinction entre condition et modalité d'exécution	264
i. La condition	264
ii. La modalité d'exécution	264
2. Le cas particulier du changement de loi	265
a. La situation de base	265
b. La distinction entre impossibilité et <i>clausula</i>	266
3. Le déclassement de la parcelle en raison de facteurs imposés par le droit de l'aménagement du territoire	266
C. L'impossibilité passagère : le refus de l'autorisation de construire	267
1. Le caractère passager de l'impossibilité	267
2. Le refus injustifié du permis de construire	267
3. Le refus justifié du permis	268
III. L'impossibilité initiale pour cause d'illégalité	268
A. Les cas d'illégalité	268

1. Contrariété du contrat avec l'exigence d'une base légale	268
2. Décision du TF constatant la contrariété d'une loi cantonale avec le droit fédéral	269
3. Clarification de la jurisprudence sur un point faisant l'objet du contrat	269
B. Les conséquences de l'illégalité	270
1. Généralités	270
a. La question sous l'angle matériel	270
i. Le régime applicable à la décision administrative	270
ii. La nécessité d'un système différent pour les contrats de droit administratif	270
b. La question sous l'angle formel	271
2. La nullité	271
a. La question	271
b. Les cas de nullité	272
3. Le régime de l'invalidation du contrat	272
a. L'invalidation comme révocation adaptée	272
i. Les délimitations	272
ii. La pesée des intérêts	273
b. La question de la qualité pour invalider	273
4. L'effet de l'invalidation	274
a. La question	274
b. La préférence de l'effet ex nunc	274
5. La réserve de l'abus de droit	275
IV. L'impact des problèmes affectant le maintien du contrat sur les instruments de planification	276
A. L'absence d'impact sur les instruments de planification	276
B. La nécessité de modifier les instruments de planification	276
Chapitre 5 : La protection juridique	279
I. La protection juridique des parties au contrat de planification	279
A. L'inexécution du contrat de planification	279
1. L'inexécution d'un contrat de droit administratif en général	279
a. L'inexécution comme comportement contraire au contrat	279
b. L'absence de régime propre et la question des règles applicables	279
c. Les conséquences de l'inexécution	280
i. L'exécution réelle	280

ii. La responsabilité contractuelle	281
iii. Le retrait du contrat	282
2. L'inexécution d'un contrat de droit administratif dans le domaine de l'aménagement du territoire	282
a. L'impact de l'inexécution sur l'aménagement du territoire	282
i. L'inexécution dans un système de mesures interdépendantes	282
ii. L'inexécution comme facteur de révision du plan	282
b. La question de l'intérêt public dans le régime de l'inexécution	283
c. Les difficultés particulières à l'aménagement du territoire	284
i. L'exécution réelle	284
ii. La responsabilité contractuelle	284
iii. Le retrait du contrat	285
3. Quelques exemples de violation du contrat	285
a. La collectivité publique comme débitrice	285
i. Le déclassement de la parcelle malgré d'autres choix possibles	285
ii. L'échec de l'adoption d'une mesure de classement par manque d'action de la collectivité publique	288
iii. L'échec de l'adoption d'une mesure de classement dû au refus par le peuple de la mesure envisagée	291
b. L'administré comme débiteur	291
i. Absence de construction	291
ii. Ouvrage non-conforme	292
iii. Octroi d'un droit réel limité à un tiers empêchant l'exécution du contrat	293
B. Les sanctions de l'inexécution du contrat	294
1. Le déclassement	294
a. Généralités	294
b. La compatibilité du déclassement avec les buts d'aménagement du territoire	295
i. Le principe : l'incompatibilité du déclassement	295
ii. L'exception : l'admissibilité du déclassement	296
c. Les cas de déclassement et leur régime	297
i. Les deux types de déclassement	297
ii. Les clauses de « déclassement automatique »	298
iii. Les clauses de réexamen des plans	298
2. Le droit d'emption	299
a. L'expropriation comme mode de transfert de propriété inapproprié	299

b. Le droit d'emption comme pendant consensuel à l'expropriation	300
i. L'admissibilité du droit d'emption comme sanction contractuelle...	300
ii. ... Sous réserve de la capacité financière de la collectivité	301
c. Le régime du droit d'emption	301
i. L'annotation du droit d'emption au registre foncier	301
ii. L'exercice du droit d'emption par la collectivité publique	302
iii. « L'après » droit d'emption	303
3. L'exécution par substitution	305
a. Généralités	305
b. L'inadmissibilité de principe de l'exécution par substitution	306
i. L'obligation de l'administré	306
ii. L'obligation de la collectivité publique	308
c. Les exceptions au régime d'inadmissibilité	308
i. L'existence d'une autorisation de construire délivrée au débiteur	308
ii. L'exécution de l'obligation d'équiper	309
iii. La mauvaise foi du débiteur	310
d. De lege ferenda...	310
4. La peine conventionnelle	311
a. Généralités sur la nature de la peine conventionnelle	311
b. L'efficacité des peines conventionnelles	312
i. La fixation du montant de la peine conventionnelle	312
ii. L'effet dissuasif de la peine conventionnelle	313
iii. L'effet compensatoire	313
c. La détermination de la peine conventionnelle	314
d. L'affectation du produit de la peine conventionnelle	314
i. La question	314
ii. L'absence de réponse dans la loi	315
iii. La question du lien avec la compensation de la plus-value	315
II. La protection juridique des tiers	315
A. La problématique	315
1. La protection juridique en matière de contrats de droit administratif	315
a. La bilatéralité du contrat	315
b. L'absence de règles de procédure	316
2. La question de la protection juridique en matière de contrats de planification	317

a. La question	317
b. L'interdépendance des mesures d'aménagement du territoire	317
i. De la communauté de destin des parcelles...	317
ii. ... A l'exclusion des intérêts des tiers dans le domaine contractuel	318
c. La restriction du nombre de contrats pouvant être conclus	318
i. De la limite en droit matériel du nombre de contrats pouvant être conclus ...	318
ii. ... A la limite en droit procédural des moyens d'action	319
3. Les deux catégories de « tiers »	319
a. La question	319
b. Les tiers évincés dans la procédure de sélection du cocontractant	319
c. Les « autres tiers »	320
d. La position de « concurrent » comme critère de distinction	320
i. L'intérêt de la distinction	320
ii. L'analogie avec le droit des marchés publics	320
iii. Le critère du concurrent	321
B. L'absence de voies de droit en matière de contrats	322
1. A l'égard des « autres tiers »	322
a. La question	322
b. La théorie des deux niveaux	322
i. L'origine et l'essence de la théorie	322
ii. L'intérêt de la théorie	322
iii. La situation en droit suisse	323
iv. L'inapplicabilité au contrat de planification	323
2. A l'égard des tiers concurrents	324
a. Le refus de contracter	324
i. La question	324
ii. La notion de décision	324
iii. Le refus de conclure comme décision?	324
c. La culpa in contrahendo	325
C. Le recours en aménagement du territoire : un moyen indirect d'attaquer le contrat de planification	327
1. Les rapports entre contrat de planification et instruments de planification	327
a. La question	327
b. La distinction selon le type de contrat de planification	327
2. La distinction entre éléments à planifier et éléments purement bilatéraux	328

3. Les conséquences sur le contrat de planification d'un recours contre un plan	329
a. Le recours contre un plan : un cas d'impossibilité subséquente affectant le contrat de planification	329
b. Les clauses contractuelles réservant les recours contre un plan	329
4. Le recours en aménagement du territoire : une voie de droit unique mais suffisante	330
a. L'exigence d'une protection juridique équivalente à celle en présence d'une décision	330
b. Un survol de la protection juridique prévue par la LAT	331
c. La justification de l'hypothèse	333
Conclusion	335
1. La nécessité du contrat de planification	335
2. L'admissibilité du contrat de planification	336
3. L'utilité d'une base légale	336
4. Une proposition de réglementation	337
Schlussfolgerungen	341
1. Der raumplanungsrechtliche Vertrag is nötig	341
2. Die Zulässigkeit des raumplanungsrechtlichen Vertrags	342
3. Die Nützlichkeit einer gesetzlichen Grundlage	342
4. Ein Vorschlag für einige Gesetzesregel	343
Index des matières	347