

# Contrats de droit administratif et un cas concret

Contribution à l'occasion du séminaire du 19 novembre 2020  
de la section romande d'EspaceSuisse

Daniel Schneuwly, avocat, Fribourg

# Table des matières

- Définition
- Conditions d'admission
- Quelques motifs qui peuvent justifier de procéder par contrat de droit administratif
- Contrat en vue de l'équipement de terrains (art. 48 LATeC)
- Quelques cas d'application
- Contenu sur la base d'un cas concret

# Définition

- Un contrat de droit administratif est un accord qui résulte de l'échange de deux ou de plusieurs manifestations réciproques et concordantes et qui porte directement sur l'exécution d'une tâche publique dans une situation individuelle et concrète (ATF 128 III 250 consid. 2b)
- Caractère bilatéral par opposition au caractère unilatéral des décisions administratives
- Contrats de droit administratif dits de coordination (entre collectivités publiques)
- Contrats de droit administratif dits de subordination (entre collectivité(s) publique(s) et un ou plusieurs administrés)

# Conditions d'admission (1)

- Légalité du procédé contractuel

Une règle de droit valablement édictée doit prévoir le contrat, à savoir lui laisser l'autonomie nécessaire ou en tout cas ne pas l'exclure expressément; une habilitation légale spécifique n'est par contre pas obligatoire (ATF 136 I 142 consid. 4.1 p. 146 s. = JdT 2011 I 413 consid. 4.1 p. 416)

- Légalité du contenu du contrat de droit administratif

Le contrat doit apparaître comme un instrument administratif plus approprié qu'une décision au regard du but de la loi qu'il concrétise dans le cas d'espèce; le contenu du contrat ne doit pas contrevenir à une norme juridique valable et il doit reposer sur une règle de droit générale et abstraite suffisamment précise (ATF 136 I 142 consid. 4.1 p. 147 = JdT 2011 I 413 consid. 4.1 p. 416)

# Conditions d'admission (2)

- Un contrat de droit administratif peut aussi contraindre un administré à fournir des prestations que l'autorité ne pourrait lui imposer au moyen d'une décision (ATF 136 I 142 consid. 4.2 p. 147 = JdT 2011 I 413 consid. 4.1 p. 416).
- L'autorité ne doit pas abuser de sa position lors des négociations (RDAF 2008 I 361 consid. 4c/cc p. 378).
- Prestations et contre-prestations doivent être dans un rapport objectif et pertinent ainsi que dans un rapport proportionné (ibidem).

# Motifs pouvant justifier de procéder par contrat de droit administratif

- Obtenir de la part d'un administré des (contre-)prestations que la loi ne définit pas suffisamment respectivement des (contre-)prestations que la collectivité ne pourrait pas imposer unilatéralement à l'administré
- Élimination d'incertitudes juridiques ou dans les faits
- Accomplissement du pouvoir d'appréciation dont jouit l'autorité compétente

# Contrat en vue de l'équipement de terrains

## Art. 48 (LATeC) Contrats de droit administratif

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> 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.

# Premier cas d'application

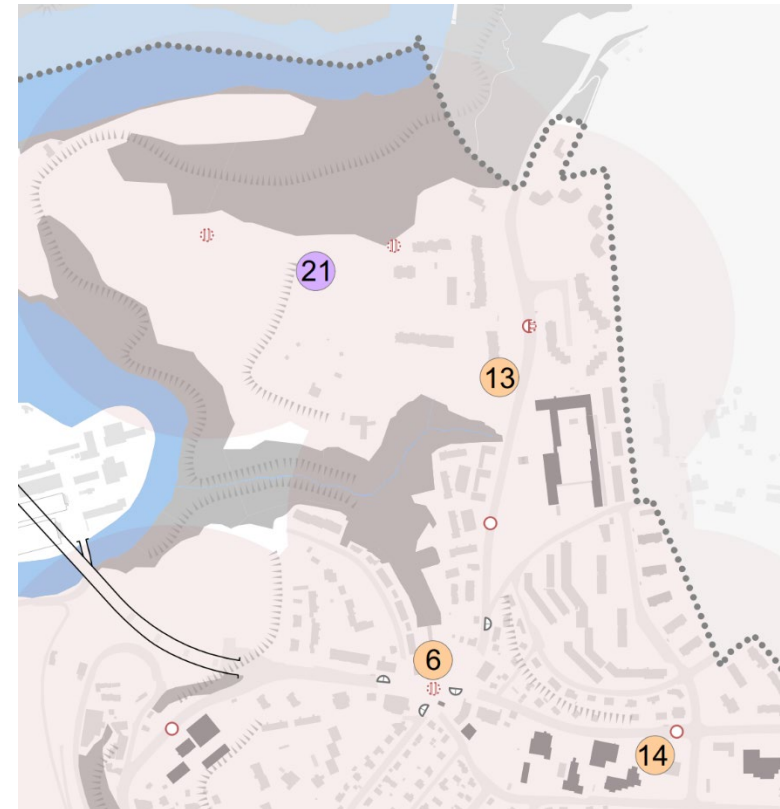
Art. 104 (LATeC; concrétisation de l'art. 19 al. 3 LAT) Droit à l'équipement

- <sup>1</sup> Si la commune n'équipe pas les terrains en zone à bâtir dans les délais prévus par le programme d'équipement, les propriétaires peuvent faire valoir le droit à l'équipement auprès d'elle.
- <sup>2</sup> Le conseil communal statue sur la demande et notifie sa décision au requérant ou à la requérante.
- <sup>3</sup> Si le droit à l'équipement est reconnu définitivement, le requérant ou la requérante peut équiper les terrains, selon le permis octroyé ou les plans approuvés par l'autorité compétente, ou faire l'avance des frais d'équipement. La part de la commune est exigible dès le moment où les installations d'équipement sont réalisées.



# Deuxième cas d'application

- Extrait du Plan directeur communal, Mobilité – Transports publics (Ville de Fribourg)
- Prolongement d'une ligne des transports publics dans le cadre du développement d'un quartier
- « *La réalisation de cette extension est conditionnée par l'aboutissement du projet immobilier et elle fera l'objet de négociations avec les promoteurs pour la construction et l'adaptation des infrastructures.* »



# Troisième cas d'application

- Immeuble commercial réalisé à la gare de Stadelhofen/Zurich
- „Garage“ souterrain public pour env. 1'000 vélos, cofinancé par le maître de l'ouvrage privé (selon NZZ du 21 septembre 2020)



(Bild CALATRAVA VALLS SANTIAGO, Stadelhofen ,© 2020, ProLitteris, Zurich)

# Autre exemple

## Art. 92 (Loi sur les routes) Usure anormale

- <sup>1</sup> Lorsque des transports provoquent une usure anormale des routes ou les dégradent, celui qui commande, subsidiairement celui qui entreprend ces transports doit contribuer aux frais de réparation ou d'entretien.
- <sup>2</sup> Cette contribution, pouvant aller jusqu'à la couverture intégrale des dégâts, est fixée par la Direction ou par le conseil communal selon qu'il s'agit de routes cantonales ou communales.
- <sup>2bis</sup> La possibilité de régler à l'avance, par convention, les dégâts prévisibles, demeure réservée.
- <sup>3</sup> Les alinéas qui précèdent sont également applicables si l'utilisation en cause est le fait de véhicules de la Confédération ou de l'un de ses établissements.

# Cas concret

- Contrat d'équipement entre une commune et un promoteur immobilier, fixant les droits et les obligations des parties en ce qui concerne la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement des accès à un nouveau lotissement
- Structure du contrat et éléments du contrat
- Avertissement: Il s'agit d'un cas concret et individuel, les clauses contractuelles proposées ne peuvent pas être utilisées, sans examen de chaque situation concrète, dans un quelconque autre contrat.

# Éléments du contrat (1)

## Désignation des parties

*Les propriétaires du PAD [à désigner]*

*La Commune de [à désigner]*

*Eventuellement autres parties (électricité, CAD, transports publics, etc.)*

## Préambule

*Afin de préciser le cadre du présent contrat, les parties exposent d'abord ce qui suit:*

- *Historique*
- *Planification locale*

# Éléments du contrat (2)

## Objet du contrat

- <sup>1</sup> Le présent contrat est un contrat de droit administratif.*
- <sup>2</sup> Les parcelles concernées par le contrat sont les suivantes:[énumération]*
- <sup>3</sup> Le présent contrat a pour but de régler les modalités de coordination et d'engagement, en particulier financier, entre les parties. Afin de pouvoir réaliser le PAD [à désigner], il règle les différents éléments (mobilité, paysage, liaison entre le PAD et la centralité du quartier) :*
  - Propriété*
  - Maîtrise d'ouvrage de la planification et de la réalisation*
  - Financement*
  - Exploitation, entretien et rénovation*
  - Ordre public et sécurité*

# Éléments du contrat (3)

## Route d'accès et voies de mobilité douce - Propriété

- <sup>1</sup> Les ouvrages routiers de l'ensemble du PAD sont rétrocédés gratuitement au domaine public communal, suite à leur réalisation complète et dans les règles de l'art selon les indications fournies par le Service du génie civil. Une réception de l'ouvrage sera faite en ce sens.*
- <sup>2</sup> Après réception les propriétaires fourniront aux représentants de la Commune un dossier comprenant, sous forme papier et fichiers informatiques, notamment les plans et documents conformes à l'exécution et les documents de la réception de l'ouvrage et de son suivi.*
- <sup>3</sup> La limite entre l'espace routier (propriété Commune) et les aménagements extérieurs limitrophes (propriétaires du PAD) est définie dans le plan [à compléter].*
- <sup>4</sup> Les ouvrages de mobilité douce (cheminements piétons/vélos) demeurent propriété des propriétaires des biens-fonds sur lesquels ils sont implantés, ou autre accord passé entre les propriétaires du PAD. Des servitudes de passage pourront être établies avec la Commune au cas par cas.*

# Éléments du contrat (4)

## Route d'accès et voies de mobilité douce – Maîtrise d'ouvrage de la planification et de la réalisation

- <sup>1</sup> *Les propriétaires planifient et réalisent les ouvrages routiers nécessaires à la desserte interne de l'ensemble du PAD sous forme d'un espace partagé.*
- <sup>2</sup> *Les propriétaires planifient et réalisent les cheminements de mobilité douce nécessaires à la desserte interne de l'ensemble du PAD.*
- <sup>3</sup> *Les ouvrages routiers et cheminements de mobilité douce sont réalisés selon les résultats de l'étude mobilité et de l'étude paysage, toutes deux commanditées par l'ensemble des propriétaires des deux PAD.*



# Éléments du contrat (5)

## Route d'accès et voies de mobilité douce – Financement

<sup>1</sup> *Les propriétaires financent l'ensemble des ouvrages routiers.*

<sup>2</sup> *Le périmètre routier défini au plan [à désigner] est rétrocédé gratuitement au domaine public communal.*

# Éléments du contrat (6)

## Route d'accès et voies de mobilité douce – Exploitation, entretien et rénovation

- <sup>1</sup> *L'exploitation, l'entretien et la rénovation des ouvrages routiers sont à la charge exclusive de la Commune.*
- <sup>2</sup> *L'exploitation, l'entretien et la rénovation des cheminements de mobilité douce sont à la charge exclusive des propriétaires. Les cheminements de mobilité douce faisant l'objet d'une servitude sont exploités, entretenus et rénovés par la Commune.*

# Éléments du contrat (7)

## Route d'accès et voies de mobilité douce – Ordre public et sécurité

*Il est rappelé que l'ordre public et la sécurité sont à charge des autorités conformément à la répartition des tâches entre Communes et Canton.*

# Éléments du contrat (8)

## Liaison pour mobilité douce entre le PAD et la centralité du quartier – Propriété

- <sup>1</sup> *[régler les servitudes avec les propriétaires des parcelles traversées par les cheminements]*
- <sup>2</sup> *La Commune est propriétaire de [partie(s) des cheminements ou ouvrages particuliers à désigner cas échéant].*
- <sup>3</sup> *Les cheminements de mobilité douce demeurent propriété des propriétaires des bien-fonds sur lesquels ils sont implantés, mais une servitude de passage public est inscrite au registre foncier de la Commune de [à désigner].*

# Éléments du contrat (9)

## Liaison pour mobilité douce entre le PAD et la centralité du quartier – Maîtrise de l'ouvrage de la planification et de la réalisation

- <sup>1</sup> *La Commune est maître d'ouvrage de la planification et de la réalisation des aménagements et des ouvrages de mobilité douce à [partie(s) des cheminements ou ouvrages particuliers à désigner cas échéant].*
- <sup>2</sup> *Ces ouvrages seront réalisés selon les résultats d'une procédure de mise en concurrence auprès d'ingénieurs et de paysagistes.*
- <sup>3</sup> *Éventuellement régler les modalités de la participation des propriétaires du PAD à la procédure de mise en concurrence auprès d'ingénieurs et de paysagistes.*

# Éléments du contrat (10)

## Liaison pour mobilité douce entre le PAD et la centralité du quartier – Financement

- <sup>1</sup> Les propriétaires des PAD participeront aux frais d'étude et aux coûts des travaux honoraires inclus à hauteur de [à déterminer] % du montant total. Un cofinancement des partenaires de la Commune est actuellement à l'étude. Dans le cas où le cofinancement serait assuré, la part à la charge des propriétaires s'élèvera à [à déterminer] %.*
- <sup>2</sup> [évtl. réserve d'approbation par l'organe compétent à prévoir et prévoir une solution en cas de refus.]*
- <sup>3</sup> La répartition des frais entre les propriétaires se fera selon les surfaces brutes de plancher dégagées par le PAD.*
- <sup>4</sup> Exigibilité : 100% du montant à l'octroi des permis de construire des ouvrages respectifs.*

# Éléments du contrat (11)

## Liaison pour mobilité douce entre le PAD et la centralité du quartier – Exploitation, entretien et rénovation

*L'exploitation, l'entretien et la rénovation des aménagements et des ouvrages dont la Commune est propriétaire et [s'il en existe] des cheminements de mobilité douce soumis à servitudes sont à la charge exclusive de la Commune.*

## Liaison pour mobilité douce entre le PAD et la centralité du quartier – Ordre public et sécurité

*Il est rappelé que l'ordre public et la sécurité sont à charge des autorités conformément à la répartition des tâches entre Communes et Canton.*

# Éléments du contrat (12)

## Autres points – Entrée en vigueur

<sup>1</sup> *Le présent contrat déploie un effet obligatoire entre les parties si les conditions suivantes sont réunies (conditions cumulatives) :*

- 1. le PAD [à désigner] est entré en vigueur ;*
- 2. au moins un des propriétaires du PAD décide de procéder à la réalisation de ses droits à bâtir;*

<sup>2</sup> *Si une de ces conditions ne se réalise pas, le contrat devient caduc et aucune des parties ne pourra demander à l'autre des dommages-intérêts.*

<sup>3</sup> *Toutefois, en cas de non-réalisation de ces conditions, les parties se réuniront afin de décider d'un commun accord dans quelle mesure le contrat peut encore être appliqué. Le cas échéant, elles détermineront quelles adaptations sont nécessaires en fonction des modifications des plans.*



# Éléments du contrat (13)

## Autres points – Vente des terrains resp. du projet immobilier

*Dans le cas où le propriétaire vend le projet de développement immobilier à un tiers, il lui transfèrera également les droits et obligations découlant du présent contrat. La Commune acceptera ce tiers comme partie au présent contrat ; en parallèle, le propriétaire sera libéré de ce contrat.*

*Inscription d'une mention au RF à examiner de cas en cas*

*Possibilité d'intégrer des obligations découlant de la convention sous forme de charge dans un permis de construire à examiner de cas en cas*

## Autres points – Clause salvatrice

*Dans l'hypothèse où des dispositions du présent contrat devraient s'avérer ou devenir invalides, cela n'entacherait aucunement la validité du contrat pour le surplus. Les parties s'engagent à souscrire alors un contrat pour remplacer la disposition invalide par une disposition valable dont les conséquences seront aussi semblables que possible. Il en ira de même dans l'hypothèse d'une lacune du contrat.*

# Éléments du contrat (14)

## Autres points – Litiges

- <sup>1</sup> *Tous litiges, différends ou prétentions nés du présent contrat ou se rapportant à celui-ci, y compris la validité, la nullité, d'éventuelles violations du contrat ou sa résiliation, seront soumis à la médiation conformément au Règlement de médiation de la Chambre Suisse de médiation commerciale en vigueur à la date à laquelle la requête de médiation est déposée conformément au dit règlement.*
- <sup>2</sup> *Dans le cas où le litige, le différend ou la prétention n'ont pu être complètement résolus par la médiation dans un délai de [à compléter] jours/mois à compter de la date de confirmation ou de nomination du médiateur, ils seront tranchés par voie de l'action de droit administratif conformément aux articles 121 ss du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA).*

Merci de votre attention