

DOSSIER

LE FINANCEMENT PRIVÉ DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : QUELS SCÉNARIOS ?

Les Cahiers
d'EspaceSuisse –
Section romande

11.06.2021, depuis 1983

EspaceSuisse

Association pour l'aménagement
du territoire

Section romande

DOSSIER : LE FINANCEMENT PRIVÉ DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : QUELS SCÉNARIOS ?

3

ÉDITORIAL

PARTICIPATIONS PRIVÉES AU FINANCEMENT
DES BESOINS COMMUNAUTAIRES :
MÉCANISMES ET OUTILS D'INTERVENTION

Marielle Savoyat



8
CONTRATS DE DROIT
ADMINISTRATIF

Daniel Schneuwly



18

LA TAXE VAUDOISE SUR LES
ÉQUIPEMENTS COMMUNAUTAIRES

Jacques Haldy



26

FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS TECHNIQUES
ET COMMUNAUTAIRES

Applications dans une commune en pleine
mutation : Crissier

Entretien avec Jacques Liaudet, propos recueillis par Marielle Savoyat

4

CONTRIBUTIONS PRIVÉES AU
FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS
PUBLICS : PANORAMA DES SOLUTIONS
JURIDIQUES

Jean-Baptiste Zufferey



12

FINANCEMENT DES PROJETS
DE QUARTIERS À GENÈVE

Vassilis Venizelos



22

SYNERGIES AU SERVICE DE LA RÉGÉNÉRATION
URBAINE

L'expérience du quartier Oassis à Crissier

Emmanuel Rey

31

AGENDA

30

ACTUALITÉS

ÉDITORIAL

PARTICIPATIONS PRIVÉES AU FINANCEMENT DES BESOINS COMMUNAUTAIRES : MÉCANISMES ET OUTILS D'INTERVENTION

La hausse de la population et la situation immobilière très tendue en Suisse romande poussent les opérations d'urbanisme à se multiplier. La densification vers l'intérieur est le mot d'ordre, des friches industrielles sont reconverties et de nouveaux quartiers sortent de terre régulièrement. L'arrivée de nouveaux habitants ou emplois engendre des besoins communautaires supplémentaires, tels que routes, transports publics, écoles, crèches et accueils parascolaires, espaces publics, infrastructures sportives, etc. Comment dégager des fonds nécessaires pour financer ces équipements indispensables sans grever les communes et les cantons trop lourdement ? Les charges financières des collectivités publiques peuvent parfois devenir excessives et mettre en péril l'équilibre établi. Faute de pouvoir financer ces infrastructures et équipements, certaines autorités pourraient être amenées à ralentir leur développement ou à négliger la qualité du cadre de vie. La question est cruciale pour le bien-être collectif et brûlante pour le développement harmonieux de notre territoire.

Plusieurs cantons et communes ont mis en place des mécanismes et des outils d'intervention visant à garantir une participation privée au financement des besoins communautaires. Ce cahier présente quelques scénarios et outils développés et utilisés en Suisse romande. Il se base largement sur le contenu du dernier webinar d'EspaceSuisse - section romande qui s'est déroulé en novembre dernier sur ce thème-là. Certains apports sont cependant inédits.

Me Jean-Baptiste Zufferey, professeur à l'Université de Fribourg, dresse un panorama des solutions juridiques à disposition des communes. M^e Daniel Schneuwly, avocat à Fribourg, présente de manière plus spécifique l'un des instruments : le contrat de droit administratif. Nous nous tournons ensuite vers le cas particulier de Genève où la situation immobilière est particulièrement tendue. Vassilis Venizelos, attaché de direction à l'Office de l'urbanisme de l'État de Genève, présente les mécanismes de financement utilisés au bout du lac. Dans le canton de Vaud, un instrument spécifique a fait ses preuves : la taxe vaudoise sur les équipements communautaires. M^e Jacques Haldy, avocat et professeur à l'Université de Lausanne, en expose les mécanismes. Puis le professeur EPFL Emmanuel Rey, également partenaire du bureau Bauart, raconte l'expérience du quartier Oassis qui a vu le jour récemment à Crissier, une commune en pleine mutation de l'Ouest lausannois. Enfin, à travers l'entretien avec Jacques Liaudet, chef de service Urbanisme - Développement - Mobilité de cette même commune, ce sont des mécanismes de financement pionniers qui seront relatés.

Malgré les enjeux multiples et les intérêts divergents des différents acteurs, ce nouveau numéro présente différents modèles éprouvés qui permettent une meilleure compréhension des mécanismes et offrent un panorama d'instruments visant à engager la participation financière des privés aux aménagements publics. Gageons que cette plongée dans des mécanismes complexes puisse fournir un accès facilité aux outils existants et servir de source d'inspiration à de nombreux professionnels et collectivités !

Marielle Savoyat, rédactrice en chef

CONTRATS DE DROIT ADMINISTRATIF

Daniel Schneuwly

Parmi les différents outils visant à engager la participation des privés au financement des équipements publics figure le contrat de droit administratif. Le but de cet article consiste à présenter les éléments essentiels de cet instrument. La présente contribution définit le contrat de droit administratif, donne un aperçu des conditions d'admission de ce type de contrat et présente la solution légale du canton de Fribourg, ainsi que quelques cas d'application.

Définition

Un contrat de droit administratif est un « acte résultant de la concordance de deux ou plusieurs manifestations de volonté concrétisant la loi dans un cas particulier individuel, ayant pour objet l'exécution d'une tâche publique de façon à produire des effets bilatéraux obligatoires »¹. Pour qu'un contrat de droit administratif soit valable, il faut que les parties s'entendent sur les éléments du contrat. Il s'agit d'une règle générale de droit qui s'applique aussi en droit public, à la différence de la décision, qui est le mode d'intervention privilégié des communautés publiques et qui modifie unilatéralement les droits et obligations des administrés.

On distingue deux types de contrats de droit administratif. Le premier est le contrat de droit administratif dit de coordination qui peut être le fait de collectivités publiques entre elles, comme par exemple la constitution d'une association de communes en vue de l'accomplissement de tâches d'intérêt commun. Le deuxième est le contrat de droit administratif dit de subordination ou d'attribution qui est le fait d'une ou plusieurs collectivités publiques et d'un ou plusieurs administrés².

Conditions d'admission

Le contrat de droit administratif concerne aujourd'hui toute forme d'acte administratif. Pour éviter que le principe de la légalité ne soit contourné, deux conditions cumulatives doivent être réalisées selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Premièrement, il doit y avoir une norme qui permette la conclusion d'un contrat ou qui laisse une marge de manœuvre, ou en tout cas qui ne l'exclut pas expressément. Une habilitation légale expresse n'est pas nécessaire³. Deuxièmement, le contrat, selon le sens et le but de la norme légale qu'il concrétise dans le cas particulier, doit être conclu sous une forme appropriée qui vaille comme règlement. Le contenu



4M.06.05 Mesure reprise : 22.16 du PA2

Aménagement de la TransAgglo Martly - Belfaux / Corninboeuf (Givisiez - Belfaux)	Coûts : CHF 3'550'000
Paquet de mesures avec demande de contribution forfaitaire Mobilité douce	Priorité : A

Objectifs

- Créer une liaison continue structurante de mobilité douce (MD) entre le sud-est et le nord-ouest de l'agglomération
- Améliorer le confort et la sécurité des usagers de MD
- Offrir une bonne accessibilité aux zones naturelles (forêts, cours d'eau) et aux principales infrastructures publiques
- Respecter l'esprit de la charte d'aménagement pour la TransAgglo

A small '2' is visible at the bottom right of the project information box.

du contrat ne doit pas violer une norme légale en vigueur et doit reposer sur une base juridique générale et abstraite suffisante⁴. Toujours selon la jurisprudence, un contrat de droit administratif peut obliger une partie à fournir des prestations qui ne pourraient pas lui être imposées par une décision. Cependant, et comme déjà mentionné, les prestations prévues dans le contrat doivent reposer sur une base légale⁵. Le fait qu'un contrat de droit administratif peut permettre à une collectivité de se faire promettre des prestations qu'elle ne pourrait pas imposer à un administré par la voie d'une décision administrative unilatérale montre la difficulté dans la mise en œuvre de la condition de la légalité du contrat de droit administratif⁶. Le principe de la base légale sert aussi à protéger la sphère d'autonomie que l'ordre juridique reconnaît aux particuliers. Ce principe demande dès lors que le consentement donné obéisse à quelques règles, dont les deux qui me semblent être les plus importantes sont les suivantes : (1) l'autorité ne doit pas abuser de sa position lors des négociations, et (2) les prestations échangées doivent être objectivement proportionnées et en relation objective et pertinente l'une avec l'autre⁷.

Le cadre légal fribourgeois et quelques cas d'application

À l'instar de la législation des autres cantons⁸, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg mentionne expressément dans son article 48 que les communes fribourgeoises ont la possibilité de conclure avec des propriétaires des contrats de droit administratif en vue de la réalisation de terrains qu'elles souhaitent mettre en zone à bâtir⁹.

Un premier cas concret d'application du contrat de droit administratif est celui du droit à l'équipement. Lorsqu'une commune n'équipe pas les terrains en zone à bâtir dans les délais prévus par le programme d'équipement, les propriétaires concernés peuvent faire valoir le droit à l'équipement, comme le prévoit la législation fédérale¹⁰, ainsi que, en concrétisant la disposition fédérale, la législation fribourgeoise¹¹. Dans un tel cas, la commune et les propriétaires vont très vraisemblablement conclure un contrat de droit administratif qui règlera toutes les questions liées à la réalisation et au financement des installations d'équipement qui seront réalisées par les propriétaires.

Le deuxième cas d'application est tiré du plan directeur communal de la Ville de

¹ Extrait du plan directeur communal de la Ville de Fribourg, respectivement de sa partie qui traite de la mobilité et en particulier des transports publics. Source : ville-fribourg.ch/sites/default/files/inlinefiles/Plan_communal_Mobilite_Transports_publics_2020.pdf

² Exemple d'une fiche de mesure du Projet d'agglomération troisième génération (PA3) avec le tracé de la TransAgglo sur un tronçon. Source : agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Fichiers_Agglomeration_mise_a_jour_des_le_14-06-05/PA4/option/210312_PA4_V2_Annexe-Mesures_FR_FINAL.pdf

Fribourg, respectivement de sa partie qui traite de la mobilité et en particulier des transports publics.

Selon ce plan directeur, il est prévu de prolonger une ligne des transports publics dans le cadre du développement d'un quartier (mesure n° 21) et le plan directeur retient à ce sujet ce qui suit: «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.»

Un autre cas d'application est celui de l'aménagement d'un tronçon de la TransAgglo par l'Agglomération de Fribourg. La TransAgglo est un projet d'axe fort de mobilité douce (vélo, marche, trottinette...) en site propre destiné aux piétons et aux cyclistes. Cet axe traverse sept communes de l'agglomération de Fribourg sur une longueur de 17 kilomètres¹² (l'image 2 page précédente illustre le tracé de la TransAgglo traversant le territoire d'une autre commune de l'agglomération que celle mentionnée ci-après). Selon la fiche de mesure en question du Projet d'agglomération quatrième génération (PA4), lequel n'a pas encore été adopté ni approuvé, la responsabilité de la mise en œuvre incombe à la commune respective et il est prévu que le financement soit réparti entre l'agglomération de Fribourg et la Confédération Suisse. Or, avant que cette répartition financière ait pu être convenue, des propriétaires de terrains sur lesquels est censée passer la TransAgglo ont été sollicités dans le cadre de la révision du plan d'aménagement de la commune en question et se sont vu soumettre, en même temps que la modification envisagée par la commune de l'affectation de leurs parcelles, une demande de prise en charge d'une partie du financement de cet ouvrage sur leurs terrains.

De l'outil à l'expérience

Le contrat de droit administratif est un outil qui permet de gérer des droits et obligations réciproques entre une collectivité publique et un ou plusieurs administrés, en vue de la construction et de l'équipement de terrains, notamment dans des situations complexes. Cependant, l'expérience démontre que la collectivité publique a souvent dans les négociations un poids particulier qui peut être de nature à limiter considérablement la liberté contractuelle de l'administré¹³. Dans la rédaction, il s'agit de tenir compte des spécificités des éléments du contrat. À titre d'exemple, la part du financement de la collectivité publique peut être assujettie à l'approbation d'un crédit d'investissement, par exemple par un conseil général ou une autre assemblée législative, et le contrat devra régler les conséquences d'un éventuel refus du crédit d'investissement. Aussi, il peut être judicieux dans certaines conditions de prévoir que des obligations convenues par un contrat de droit administratif soient intégrées sous forme de charge dans un permis de construire.

Daniel Schneuwly est avocat, il co-dirige l'étude d'avocats Schneuwly & Sahli à Fribourg et possède une longue expérience dans les domaines du droit de l'aménagement du territoire ainsi que du droit environnemental.



3



4

3-4 Un tronçon de la TransAgglo, photos de l'auteur.

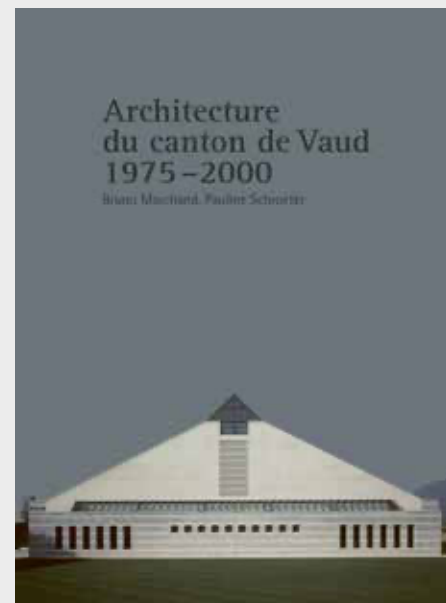
- 1 Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4^e édition, Bâle, éditions Helbing & Lichtenhahn, 1991, n. 1501, p. 317.
- 2 Jacques Dubey, Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle, éditions Helbing & Lichtenhahn, 2014, p. 374 s.
- 3 ATF 136 I 142 consid. 4.1 p. 146 s. = IdT 2011 I 413 consid. 4.1 p. 416.
- 4 ATF 136 I 142 consid. 4.1 p. 146 s. = IdT 2011 I 413 consid. 4.1 p. 416.
- 5 ATF 136 I 142 consid. 4.2 p. 147 = IdT 2011 I 413 consid. 4.2 p. 416.
- 6 Jacques Dubey, Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle, éditions Helbing & Lichtenhahn, 2014, p. 382 s.
- 7 RDAF 2008 I 361 consid. 4c/cc p. 378.
- 8 Par exemple Art. 26^{bis} Planungs- und Baugesetz du Canton de Soleure ; Art. 45b du Planungs- und Baugesetz du Canton d'Uri ou encore Art. 19 du Raumplanungsgesetz du Canton des Grisons.
- 9 L'art. 48 LATeC a la teneur suivante: Art. 48 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.
- 10 Voir à ce sujet l'art. 19 al. 3 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).
- 11 L'art. 104 LATeC a la teneur suivante: Art. 104 Droit à l'équipement
1. 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.
2. Le conseil communal statue sur la demande et notifie sa décision au requérant ou à la requérante.
3. 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.
- 12 Extrait du site de l'Agglomération de Fribourg: agglo-fr.ch/mobilite/transagglo-axe-de-mobilite-douce (consulté le 22.3.2021)
- 13 Voir à ce sujet, de manière générale, Thierry Tanquerel, «Au-delà des apparences: le contrat de droit public est-il vraiment bilatéral?», unige.ch/droit/files/6415/8348/7502/IDA_2020_Tanquerel.pdf (consulté le 22.3.2021)

ACTUALITÉS

Architecture
vaudoise

Publication. *Architecture du canton de Vaud 1975-2000* complète brillamment un premier opus déjà édité par Bruno Marchand et qui couvrait la période allant de 1920 à 1975. Il dresse un tableau riche et méconnu du bâti dans le canton vaudois du dernier quart de siècle précédant le nouveau millénaire. Il présente plusieurs ouvrages architecturaux « incontournables », mais surprendra aussi par de belles découvertes. Les grands ensembles, les aménagements d'espaces publics et les interventions sur le bâti déjà existant ne sont pas en reste. Trois sites institutionnels significatifs et leur développement y sont présentés : l'EPFL à Ecublens, l'UNIL à Dorigny et le CHUV au Bugnon. Autant de témoins d'une production locale de qualité et porteuse des nouvelles valeurs émergentes à l'époque, telles que l'écologie par exemple. Un généreux épilogue explore les enseignements à retenir de cette période en une synthèse inédite.

Bruno Marchand, Pauline Schroeter, *Architecture du canton de Vaud 1975-2000*, EPFL Press, Lausanne, mars 2021, 464 p.

L'eau sous
toutes ses
formes

Sandra & Ricardo, *The Memory of Water*, 2017
(© FFS - Steeve Constanty).

Exposition. Essentielle à toute forme de vie, l'eau est partout. Elle peut aussi représenter un danger. Quelle que soit la situation, le bâti compose toujours avec l'élément eau et protège, abrite. En Suisse, l'eau occupe une place particulière et Genève est au carrefour du Léman, de l'Arve et du Rhône. L'omniprésence de l'eau oblige les acteurs urbains à réinventer la ville dans la perspective d'une agglomération plus durable. Artistique, historique et géographique, ÀQUA explore l'eau sous toutes ses formes, sa valeur et les liens que l'Homme entretient avec l'eau, à Genève et dans le monde. Cette exposition estivale hors les murs offre une belle occasion d'arpenter le territoire du bout du lac, de site en site.

Exposition « ÀQUA », présentée par la Maison de l'architecture et ses partenaires, dans six lieux à Genève, du 19 mai au 18 juillet 2021.
Informations : ma-ge.ch/aqua

4 à 7

Visite et discussion. La visite vous permettra de découvrir ou de mieux connaître, à la jonction des communes de Genève, Lancy et Carouge, un projet de 15 bâtiments et 640 logements pour environ 1800 habitants, dont 80 % de logements d'utilité publique et 5 bâtiments d'activités mixtes, construits à proximité immédiate de la première gare achevée du Léman Express, Lancy-Pont-Rouge.

« 4 à 7 » d'EspaceSuisse - Section romande, visite du quartier Adret Pont-Rouge - Grand-Lancy, GE, 14 septembre 2021. Des informations suivront sur le site de l'association : espacesuisse-romande.ch



Lot A du quartier de l'Adret à Lancy, Tribu architecture, MO: FCLPA + FCIL (© Michel Bonvin)

AGENDA

04.11, 11.11,
18.11

FRIBOURG



Escaliers du Court-Chemin, Fribourg
(photo : Gaël Cochand).

Cours. La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire exhorte la Confédération, les cantons et les communes à favoriser l'urbanisation vers l'intérieur et à privilégier la qualité. Les conseillers communaux, de même que les employés des services communaux et cantonaux, ont à prendre des décisions ayant des conséquences sur la cohabitation, la qualité de vie et les finances des communes. Organisé en collaboration avec les services cantonaux concernés, ce cours sera axé sur les spécificités cantonales.

Cours Introduction à l'aménagement du territoire - SPÉCIAL CANTON DE FRIBOURG - Fribourg, 4, 11 et 18 novembre 2021.
Informations, programme et inscriptions sur : espacesuisse.ch > Formation

16.09

ISOS

Séminaire. Avec la nécessité de développer le milieu bâti vers l'intérieur, l'ISOS, l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse, a beaucoup gagné en importance ces dernières années. Organisé en collaboration avec l'Office fédéral de la culture (OFC), le séminaire présente l'ISOS, montre quel peut être son apport en faveur d'une densification de qualité et se penche sur le champ de tension qui existe entre protection et renouvellement.



La Sarraz VD (photo : A. Beuret, EspaceSuisse).

Séminaire ISOS et densification - Cadre légal et pratique - La Sarraz VD, 16 septembre 2021.
Informations, programme et inscriptions sur : espacesuisse.ch > Formation

11.11

ALIMENTATION



Marché de la Vieille Ville de Sion (© Guanzini Photographie).

Séminaire et Assemblée générale. L'approvisionnement alimentaire et l'alimentation jouent un rôle prépondérant dans nos vies quotidiennes et impactent fortement nos territoires de multiples façons tout en restant souvent peu abordés. Ce séminaire entend apporter un éclairage multi-orienté et dresser les perspectives dans une vision durable.

Séminaire « Perspectives territoriales et alimentation : du global au local, du rural à l'urbain, du champ à l'assiette » et Assemblée générale EspaceSuisse - Section romande - Sion VS, 11 novembre 2021.
Des informations suivront sur le site de l'association : espacesuisse-romande.ch

IMPRESSUM

Photo de couverture :

Le quartier Oassis à Crissier vu du ciel
(Projet urbain : Bauart, photographe : Tonatiuh Ambrosetti)

Rédacteur responsable :

Comité d'EspaceSuisse - Section romande
Secrétariat général
Grand-Rue 38, 1260 Nyon
Tél. 022 346 83 55
info@espacesuisse-romande.ch
espacesuisse-romande.ch

Comité de rédaction des Cahiers :

Rédactrice en chef : Marielle Savoyat
Membre de la rédaction : Le Comité EspaceSuisse - Section romande

Mise en page et maquette :

Rédaction TRACÉS, Valérie Bovay
Bassenges 4, 1024 Ecublens
Impression :
Stämpfli AG, Wölflistrasse 1, 3001 Berne

ISSN : 2673-1770

EspaceSuisse

Association pour l'aménagement
du territoire

Section romande

EspaceSuisse - Section romande est l'une des 6 sections d'EspaceSuisse - l'association faitière basée à Berne. Plateforme de discussion à l'attention des communes, des cantons et des particuliers, EspaceSuisse - Section romande offre des prestations d'information et de conseils en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. Elle favorise une utilisation rationnelle de l'espace vital et du milieu bâti.

