

**Politique foncière et aménagement du territoire
dans les cantons de Genève et Vaud**



Novembre 2009





Cahier n° 10-3

Politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud

Auteurs :

Roland Prélaz-Droux – ingénieur, HEIG-VD Haute école d'ingénierie et de gestion du canton de VD

Alain Maunoir – avocat, Mentha & Associés

Michèle Tranda-Pittion - architecte urbaniste, TOPOS urbanisme

Avec l'appui de :

L'Équipe du Projet d'agglomération, le Comité de Projet et les partenaires





Table des matières

Introduction	7
I. Les processus de production territoriale	9
1.1 Le modèle systémique de production territoriale	9
1.2 Les différentes possibilités d'intervention des collectivités publiques	10
Agir par le biais de la fiscalité	10
Intervenir sur les marchés	11
Mobiliser le patrimoine foncier détenu en propre	11
Réglementer l'usage des terrains en définissant le droit du sol	11
1.3 Les points clés ou le canevas d'analyse	12
II. Les instruments du canton de Genève	14
2.1 La maîtrise du foncier	14
A. Acquisition de terrains par une collectivité publique :	14
B. Par remembrement foncier	18
2.2 La définition du droit du sol	21
A. Modification de zones	21
B. Adoption / modification d'un plan localisé de quartier (planification de détail)	21
C. Zone de développement : description du mécanisme	22
2.3 Equipements et leur financement	24
A. Définitions : équipement « général » et équipement « de raccordement »	24
B. Contribution des propriétaires privés aux frais d'équipement	24
C. Exigibilité de la contribution	26
2.4 Constats / Regards sur l'existant	27
III. Les instruments du canton de Vaud	28
3.1 La coordination entre aménagement du territoire et améliorations foncières	28
3.2 La péréquation réelle	32
3.3 Le recours au syndicat AF	33
IV. La comparaison des possibilités d'actions	35
4.1 De la comparaison Vaud / Genève aux principes d'action pour Genève	35
4.2 Des principes d'action au processus de coordination	37
4.3 Les propositions d'actions : deux axes complémentaires à approfondir	39
4.4 La maximisation des marges de manœuvre actuelles	40
4.5 Les révisions législatives techniquement pertinentes	41
V. Quelques points d'appui pour Bernex nord	43
Sigles et abréviations	45
Annexes	47





Introduction

Dans le cadre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise, le COPIL AGGLO a souhaité que le sujet de la politique foncière soit développé, dans le prolongement du Cahier n°10-1 "Leviers pour faciliter la production de logements durables dans l'agglomération franco-valdo-genevoise". Cette première étude avait précisément identifié le foncier comme le premier levier spécifique à Genève, dans la mesure où il conditionne le démarrage de tout processus de production de logements. La priorité devait être accordée à l'étude du développement de l'urbanisation sur les terrains agricoles, tels que proposés par le Projet d'agglomération et ses PACAs.

La présente étude a pour vocation de traiter ce premier volet sur le canton de Genève, parallèlement aux investigations conduites sur le territoire français. Elle s'est en particulier appuyée sur un Atelier¹ regroupant l'ensemble des partenaires du logement et du foncier des trois systèmes français, vaudois et genevois. La mise en commun des enseignements des approches française et suisse est prévue dans un second temps.

Les attentes spécifiques à la partie genevoise ont été exprimées par le mandant en cinq points qui se retrouvent dans les cinq parties du rapport :

1. La production d'une connaissance partagée sur les **processus de production territoriale** et leurs enjeux fonciers, en vue de constituer un canevas des points clés des processus, des leviers indispensables, ...
2. La description des **instruments du canton de Genève**, avec présentation de deux exemples (en renouvellement urbain et en extension sur la zone agricole), et comprenant des éléments de mise en perspective historique et de bilan de l'utilisation effective des possibilités actuelles.
3. La description synthétique des **instruments du canton de Vaud**, dans le but de faire ressortir les éléments susceptibles d'intéresser le canton de Genève.
4. La **comparaison des possibilités d'actions** dans les deux systèmes, aux différentes échelles intéressant le Projet d'agglomération, incluant **des éventuelles propositions d'adaptation ou de réformes législatives** identifiées au cours de l'ensemble de la démarche (en réponse par ex. à des leviers indispensables qui seraient inexistantes à Genève).
5. Une esquisse d'application à **une simulation de production territoriale** : le déclassement de fonds agricoles à Bernex, en vue de proposer des éléments à introduire dans le futur cahier des charges du PACA Bernex (module ultérieur).

¹ Cet Atelier a eu lieu le 9 septembre 2009 à Genève.





I. Les processus de production territoriale

1.1 Le modèle systémique de production territoriale

Les politiques économiques visent à définir comment doivent être allouées des ressources rares entre des usages concurrents. Dans cet ordre d'idée, les politiques foncières permettent de fixer, soit en termes de résultats (contenu des plans), soit en termes de méthodes (contenu des démarches), comment les terrains seront alloués entre les différentes utilisations possibles. L'une des difficultés majeures réside dans le fait que le sol est un facteur de production particulier, de par sa nature (unique, non produit et non reproductible), de par le fonctionnement des marchés fonciers (atomicité, manque de transparence) et de par ce qui détermine sa valeur (ses caractéristiques physiques, mais aussi sa localisation, et surtout les droits ou restrictions d'usage qui y sont attachés).

S'interroger sur les politiques foncières revient à reconsidérer l'ensemble des interventions réglementaires de l'Etat pour contrôler les marchés fonciers et orienter le développement du territoire, lesquelles portent sur deux axes distincts et poursuivent deux ensembles d'objectifs :

- en termes physiques, il s'agit d'organiser le développement territorial avec cohérence et rationalité, d'assurer les meilleures synergies entre fonctions territoriales et de promouvoir une utilisation mesurée du sol ; c'est le lieu privilégié de la planification territoriale et de l'ensemble des règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- en termes financiers, il s'agit d'infléchir les conséquences redistributives perverses générées spontanément par le droit du sol et le fonctionnement des marchés, et de déterminer les règles des péréquations foncières (répartition des terres) et financières (financement des équipements) ; c'est le lieu privilégié de l'ensemble des règles de gestion foncière, de fiscalité foncière et de contrôle des mutations.

Thierry Vilmin (Vilmin, 1999) propose un modèle systémique permettant de mieux comprendre les enjeux principaux des processus de production territoriale en distinguant les 6 sous-ensembles constitutifs du système « territoire » et les logiques d'acteurs qui interagissent pour créer le territoire et la ville (figure 1). Il met ainsi en relation deux systèmes principaux : celui de la demande, composé des activités économiques, des constructions et de la population, et celui de l'offre, composé du foncier (le sol), des équipements (les espaces et équipements collectifs) et le droit du sol (les droits et restrictions d'usage). De l'équilibre entre ces deux sous-systèmes, ou ces deux boucles de rétroaction, dépend le bon fonctionnement du marché, soit une offre suffisante et adaptée aux besoins en terme de logements et d'espaces commercial, industriel, de bureau, etc., ainsi qu'un aménagement de qualité des espaces publics et du territoire en général. Dans la suite de ce document, nous nous intéresserons essentiellement au sous-système offre, qui correspond au lieu privilégié d'action de l'aménagiste.

La situation actuelle des marchés fonciers en Suisse, ainsi que les discussions autour de la révision de la LAT ou du projet de territoire suisse, illustrent les difficultés à trouver une bonne adéquation entre offre et demande, notamment à assurer suffisamment d'offre aux endroits les mieux adaptés tout en évitant un trop fort gaspillage du sol. L'enjeu est de réussir à maîtriser, ou au moins orienter, le processus de production territoriale (sous-système offre) de telle sorte que son résultat corresponde aussi bien que possible au



contenu des planifications territoriales et aux objectifs politiques énoncés. C'est de l'équilibre entre les trois composantes du sous-système que dépend la qualité du résultat.

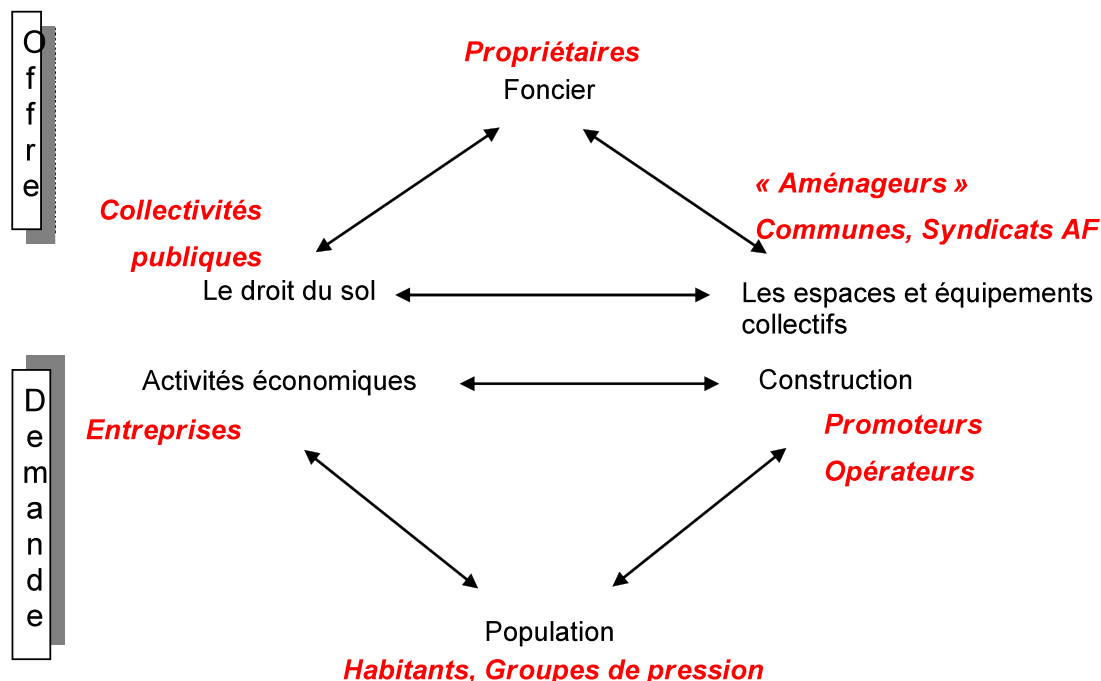


Figure 1 : Modèle systémique de la production territoriale, adapté de Vilmin (1999).

1.2 Les différentes possibilités d'intervention des collectivités publiques

De manière générale, on distingue quatre catégories principales d'interventions possibles des collectivités publiques pour influencer la production territoriale :

- agir par le biais de la fiscalité ;
- intervenir sur les marchés ;
- mobiliser le patrimoine foncier détenu en propre ;
- réglementer l'usage des terrains en définissant le droit du sol.

Agir par le biais de la fiscalité

Agir par le biais de la fiscalité revient à lever des impôts sur la propriété foncière ou sur l'usage du sol, ou encore sur leurs mutations. Cela se fait généralement par le biais du prélèvement d'un impôt foncier (fiscalité sur la détention) et/ou d'un droit de mutation (fiscalité sur la disposition). De manière générale, en Suisse, la quotité de ces impôts est faible et n'a pas de répercussion significative sur le processus de production territoriale.



Une autre possibilité réside dans la fixation de taxes, comme une taxe d'imperméabilisation lors de la construction sur des terrains encore vierges. En Suisse, l'exploitation des équipements collectifs (comme les réseaux d'eau par exemple) est couverte par des taxes causales dont la quotité est directement liée aux coûts d'exploitation. La taxe d'équipement que connaît le canton de Genève dans la zone de développement relève plus d'une participation aux frais lors de la construction que d'une mesure de type fiscal.

Intervenir sur les marchés

Les collectivités publiques peuvent intervenir sur les marchés généralement de deux manières : en contrôlant les mutations ou en modifiant les équilibres du marché.

Le contrôle des mutations peut se faire en édictant des restrictions d'accès au marché. En Suisse, le droit foncier rural limite l'accès au marché et en permet un contrôle par l'Etat. Ce contrôle se limite toutefois aux terres agricoles selon les critères définis dans la LDPR. Une autre forme de contrôle connu en Suisse réside dans les limitations de la vente d'immeubles à des personnes étrangères.

Les droits de préemption accordés aux collectivités publiques sont un autre moyen de contrôle des mutations. Ce type d'intervention est possible dans le canton de Genève, même si le droit fédéral ne le prévoit pas expressément. Cet instrument a fait ses preuves pour constituer des réserves foncières, donner à l'Etat les moyens d'agir sur le marché foncier, ainsi que pour lutter contre la spéculation.

Les collectivités publiques peuvent également agir en modifiant les équilibres du marchés en développant une politique foncière active en matière d'achat de prévoyance de manière à acquérir ainsi un contrôle sur une part du marché, ou en édictant des règles quant à l'offre. Le canton de Genève prescrit ainsi des % minimaux de logements sociaux dans les opérations immobilières et contrôle les prix des logements, de manière à assurer une offre suffisante à des prix abordables pour toutes les couches de population.

Mobiliser le patrimoine foncier détenu en propre

Ce type d'intervention correspond à la mise en valeur du patrimoine foncier détenu en propre en utilisant les capacités financières publiques pour produire de nouveaux terrains aménagés pour le logement ou les activités économiques.

Réglementer l'usage des terrains en définissant le droit du sol

Le droit du sol est défini par de multiples dispositions. Parmi ces dernières, l'affectation du sol est sans conteste l'une des interventions majeures de l'Etat. Par ce biais, l'Etat crée en effet les bases du marché foncier et immobilier et en assure la valeur et la rentabilité à long terme. Ce faisant, il détermine également quels terrains pourront participer à ce marché rémunérateur et quels terrains en seront exclus, étant intégrés alors dans le marché foncier rural réglementé ou dans celui des espaces protégés. Si, pour l'aménageur, l'affectation doit résulter d'un projet sur le territoire, projet qui doit être porteur de durabilité, il faut bien reconnaître que, de fait, l'affectation est, pour les autres acteurs, avant tout un problème financier. On estime en effet à plus de 2'000 milliards de francs suisses la valeur des biens immobiliers aujourd'hui intégrés dans les zones construites. A chaque fois que l'on modifie une affectation, on influence directement la valeur de ce capital. Mais on provoque également généralement des frais d'investissement dont une part au moins est imputée à l'Etat.



Dans ce contexte, la problématique de la plus-value foncière liée au droit du sol est centrale. Il faut ainsi, dès les premières phases d'élaboration d'un projet territorial, rechercher un équilibre entre les péréquations foncières (répartition des plus ou moins values des biens fonciers concernés par l'opération) et financières (répartition des coûts d'investissement liés à la réalisation des espaces et équipements collectifs) qui, d'une part, permette la réalisation du projet, mais qui, d'autre part, satisfasse à la fois les exigences de rentabilité des propriétaires/promoteurs et les exigences des collectivités publiques qui doivent aussi s'y retrouver financièrement. Les deux cas de figure principaux suivants peuvent être distingués :

- Un prélèvement de tout ou partie de la plus-value foncière au moment de la modification du régime des droits du sol (adoption d'un plan d'affectation par exemple) peut permettre à la collectivité publique d'acquérir les terrains nécessaires aux espaces et équipements collectifs qui seront attribués au domaine public. Il peut également permettre une politique foncière plus agressive en participant au financement d'un programme d'équipement plus ambitieux (type éco-quartier par exemple) ou en assurant le lancement de la dynamique urbaine (en améliorant l'offre en espaces et équipements collectifs de qualité, on incite les propriétaires privés à profiter plus rapidement des plus-values résultantes, ceci notamment dans les zones déjà construites).
- Même sans recourir au prélèvement de la plus-value foncière, il est possible pour une collectivité publique de s'y retrouver financièrement parlant pour autant qu'elle ait une certaine maîtrise des deux autres composantes du sous-système (foncier et équipement) et qu'elle puisse y conditionner les modifications du régime des droits du sol. Toutefois, dans le cas où la collectivité publique a pas ou peu de maîtrise foncière dans le périmètre du projet, le droit suisse actuel offre peu de possibilités : soit il y a création d'une communauté de propriétaires au sens des articles 702 et 703 du Code civil (communément appelée syndicat d'améliorations foncières ou syndicat AF) qui permet à la collectivité d'exercer une haute surveillance sur les péréquations foncières et financières, soit la collectivité publique est condamnée à négocier avec chaque propriétaire.

Les expériences montrent qu'il est des plus importants de pouvoir traiter simultanément les trois composantes clés du processus de production territoriale, à savoir les droits du sol, le foncier et les espaces et équipements collectifs. Cela permet aux différents acteurs de posséder l'ensemble de l'équation financière posée par un projet de production urbaine et de pouvoir intervenir sur ses différentes composantes de manière cohérente afin de conserver la qualité et la durabilité du projet tout en assurant son équilibre financier et sa faisabilité économique.

1.3 Les points clés ou le canevas d'analyse

La présente analyse se concentre sur l'identification des instruments fonciers qui permettraient d'intervenir dans le processus de production territoriale de manière à faciliter et accélérer sa dynamique et sa réalisation. Elle n'aborde donc pas les aspects liés à la fiscalité, au contrôle des mutations ou à l'intervention sur les équilibres du marché.

L'analyse ci-dessus et l'expérience acquise dans la conduite de processus territoriaux montrent que les points clés à prendre en compte sont notamment les suivants :

- Les instruments permettant d'obtenir la maîtrise foncière. En effet, lorsque les collectivités ont la maîtrise foncière des périmètres de développement, elles sont seules maîtres à bord et peuvent donc gérer le processus de production territoriale comme elles l'entendent. Plus la maîtrise foncière est importante, plus leur intervention dans le processus de production territoriale sera facilitée. Parfois, une



maîtrise très partielle permet déjà aux collectivités publiques de pouvoir agir efficacement comme facilitateur (par le biais d'échange par exemple).

- Lorsque les collectivités publiques n'ont pas la maîtrise foncière, ou que celle-ci est trop peu importante pour leur permettre de jouer un rôle efficace dans le processus de production territoriale, elles doivent alors mettre en œuvre d'autres types d'instruments. Deux éléments paraissent particulièrement cruciaux :
 - la maîtrise simultanée des trois composantes du sous-système « offre », soit les droits du sol, le foncier et les équipements collectifs, et cela à tous les stades du développement du projet, des premières démarches stratégiques aux phases opérationnelles ;
 - la maîtrise des péréquations foncière (répartition des droits à bâtir) et financière (répartition des coûts des espaces et équipements collectifs) permettant d'évaluer la faisabilité économique du projet territorial en question, soit essentiellement la relation entre les plus ou moins values foncières engendrées par les modifications du droit du sol et les coûts d'investissement provoqués par les espaces et équipements collectifs prévus, ainsi que leur mode de répartition entre les collectivités publiques concernées et les propriétaires.

Le chapitre suivant propose une lecture orientée de la législation genevoise actuelle afin de mettre notamment en lumière les instruments déjà existants qui remplissent totalement ou partiellement les points cités ci-dessus. Il sera suivi d'une présentation des particularités des instruments développés dans le canton de Vaud en regard des axes forts retenus ci-dessus. Il sera ensuite possible de proposer des pistes pour d'éventuelles modifications des instruments genevois actuellement disponibles.



II. Les instruments du canton de Genève

Il s'agit ici d'identifier et de décrire brièvement les instruments juridiques disponibles dans le canton de Genève pour permettre à la collectivité publique (en principe, à Genève, le Canton – plus rarement les Communes) d'intervenir sur la « production territoriale », telle que définie au chapitre I.

Ces instruments ont été répertoriés en fonction des trois axes principaux utiles, selon l'analyse qui précède, à une maîtrise adéquate de cette « production territoriale ». Seront tout d'abord évoqués les instruments touchant à la maîtrise juridique du terrain (« 2.1. La maîtrise du foncier »), puis ceux participant à la définition des droits à bâtir (« 2.2. La définition du droit du sol »), et enfin les réglementations relatives aux équipements des aires constructibles et à leur financement (« 2.3 Equipements et leur financement »). Compte tenu des limites imposées à cette étude, les instruments n'ont été décrits que succinctement, en ne mentionnant que leurs quelques caractéristiques principales.

Quelques premières observations seront réalisées en fin de chapitre (2.4 Constats / regards sur l'existant).

2.1 La maîtrise du foncier

La maîtrise du foncier peut s'envisager sous deux angles :

- Par transfert de propriété, moyennant achat, préemption, ou expropriation ;
- Sans transfert en faveur de la collectivité publique, moyennant remembrement.

A. Acquisition de terrains par une collectivité publique :

Trois modes d'acquisition sont envisageables (reprises à l'art. 2 LGL) :

- achat gré à gré ;
- droit de préemption ;
- expropriation.

Outre l'acquisition de gré à gré (qui n'a pas besoin de fondement légal particulier), le droit de préemption ou d'expropriation dispose, en droit cantonal, de plusieurs bases légales, en fonction des objectifs poursuivis :

- LGL (en vue de réaliser du logement)
- LGZDI (en faveur de l'industrie)
- LEXT (pour la réalisation des voies de communication et des équipements publics + réalisation du plan sur une distance de 25 m. maximum à partir des alignements)
- LALAT (zone de développement affecté à l'équipement public + zone aéroportuaire)
- LPMNS (protection d'un immeuble classé)



A.1 : Droit de préemption (légal de droit public)

Définition :

- Faculté en vertu de laquelle une personne (le préempteur) peut exiger d'une autre personne (le promettant) le transfert de la propriété d'une chose, dans l'éventualité où le promettant la vend à un tiers (ou passe avec ce tiers un acte assimilé à la vente). Dans l'hypothèse où le droit de préemption est exercé, le prix payé par le préempteur est soit celui que le tiers s'était engagé à payer (préemption ordinaire), soit un prix inférieur (préemption qualifiée)
- Le droit de préemption est dit *légal* lorsqu'il existe de par la loi (et non par convention entre promettant et préempteur)
- Il est *de droit public* lorsqu'il est institué en faveur d'une collectivité publique, dans un but d'intérêt public (par opposition au droit de préemption du copropriétaire ou du superficiaire).

Objectifs :

Les objectifs poursuivis par le droit de préemption diffèrent selon la loi appliquée. Pour l'essentiel, il s'agit de :

- Construction de logements (art. 2 LGL)
- Mise en valeur des terrains affectés à l'industrie (art. 11 LGZDI)
- Réalisation de l'équipement public (art. 30A LALAT)
- Réalisation d'installations aéroportuaires (art. 19 al. 6 LALAT)

Conditions :

Pour le logement, les parcelles soumises au droit de préemption doivent :

- être situées en zone de développement

OU

- faire « l'objet d'une modification des limites de zones » (art. 3 al. 1 LGL) – cela signifie que toute parcelle bénéficiant (ayant bénéficié) d'une modification de zone est soumise à droit de préemption, ce que le Tribunal fédéral a approuvé dans son arrêt du 14.11.1962 dans la cause Dafflon, consid. II.3 (ATF 88 I 248).
- pouvoir être affectés à la construction de logements (art. 3 LGL). Cette seconde condition est réalisée lorsque la parcelle est située dans une zone à bâtir susceptible d'être affectée au logement, il n'est toutefois pas nécessaire qu'il y soit prévu des « logements d'utilité publique », correspondant à une définition légale précise (cf. not. Arrêt du Tribunal fédéral du 24.11.2008, 1C_30/2008, consid.3.4. publié in SJ 2009 I 257).
- disposer d'un potentiel de construction (la parcelle est soit non bâtie, soit bâtie mais n'ayant pas épuisé les possibilités de densification (atf 1P.534/1991, du 11.3.1991)

Pour l'industrie :

- terrain situé en zone de développement industriel (art. 10 LGDZI)

Pour l'« équipement public » :

- terrain situé en zone de développement affecté à l'équipement public (art. 30A LaLAT)



Exercice :

- en cas de décision de vente (ou de toute autre forme d'aliénation) par le propriétaire actuel.
- 1^{ère} limitation : Il n'existe donc pas de possibilité d'acquisition par préemption lorsque le propriétaire actuel n'entreprend rien pour transférer sa parcelle.
- 2^{ème} limitation : Une fois que la parcelle a été acquise par l'Etat, il ne peut en principe plus la vendre, sauf autorisation du Grand Conseil (art. 80A Cst. Gen.).

Autorité compétente :

- Etat ou commune (art. 3 al. 1 LGL) ou Etat seulement (art. 10 LGZDI)

Procédure :

1. obligation d'avis du vendeur au Conseil d'Etat ou à la commune ;
2. décision d'exercer ou non le droit de préemption, si oui à quel prix (prix convenu entre vendeur et acheteur privés ou prix fixé par l'administration) ;
3. délai : 60 jours dès dépôt de l'acte au RF (Conseil d'Etat) + 30 jours supplémentaires (commune)

Base légale : art. 3 à 6 LGL / art. 10 à 12 LGZDI

Autres cas de droit de préemption légal de droit public :

- Zone de développement affecté à l'équipement public (art. 30A LALAT)
- Zone aéroportuaire (art. 19 al. 6 LALAT)
- Immeubles classés (art. 24 LPMNS).

A.2 : Expropriation

Indépendamment de toute opération de transfert de propriété initiée par le propriétaire, et en tout temps, la collectivité publique peut devenir, même contre l'avis du propriétaire concerné, propriétaire de certaines parcelles, pourvu qu'elles soient indispensables à l'exécution d'une tâche d'intérêt public.

Dans le cas du logement, la législation cantonale prévoit que « *Pour remédier à la pénurie de logements, l'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains qui leur sont nécessaires à la construction d'ensembles de logements d'utilité publique* » (art. 7 LGL).

Conditions :

Distinguer trois champs d'application, dans le domaine qui nous intéresse :

- a. logement,
- b. industrie,
- c. voies de communications et concrétisation du plan.



a. logement

- terrain situé en dans n'importe quelle zone
- terrain nécessaire à la réalisation d' « ensembles de logements d'utilité publique » conformément à un plan localisé de quartier en vigueur (art. 7 et 8 LGL).
- objectif : construction d'« ensembles de logements d'utilité publique »
- la collectivité publique ne dispose pas des terrains « nécessaires à la réalisation du projet » (art. 8 LGL).
- le propriétaire ne construit pas lui-même les logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans dès l'adoption du PLQ (art. 8 LGL)

Base légale : art. 7 et 8 LGL

b. industrie

- terrain situé en zone de développement industriel
- objectif : réalisation de l'infrastructure et de l'équipement prévus par les plans OU « mise en valeur » de la zone de développement (art. 8 LGZDI)

Base légale : art. 8 et 9 LGZDI

c. voies de communication / équipements publics / réalisation du plan

- terrain situé en zone ordinaire nécessaires à la réalisation d'équipements publics (art. 9 LEXT) OU situés à moins de 25 mètres des alignements (art. 25 à 29 LEXT).
- objectif 1 : réalisation des voies de communication et des équipements publics prévus par la planification de détail (plan localisé de quartier / plan d'extension - art. 9 et 10 LEXT)
- objectif 2 : concrétisation du plan d'aménagement (pas explicité dans la loi – voir cependant art. 1^{er} et 25 LEXT)

Base légale : art. 9 à 15 / 25 à 29LEXT

Autres cas d'expropriation

- Plan de réservation de site routier (art. 8 Lroutes)
- Travaux d'aménagement des cours d'eau (Leaux)
- Etc...

Procédure

Procédure à suivre : voir la loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE).

Dans chaque cas, une loi déclarant l'utilité publique de l'opération envisagée doit être adoptée par le Grand Conseil, soit de manière ponctuelle soit de manière générale (art. 3 LEx-GE).



A.3 : Droit de superficie

Après acquisition d'une parcelle par la collectivité publique, elle peut être mise à disposition auprès d'investisseurs prêts à construire par le biais de droits de superficie (voir en particulier la politique foncière menée par la Fondation des Terrains industriels – FTI).

B. Par remembrement foncier

Principe :

- Réunir en une seule « masse » un ensemble de terrains pour ensuite la diviser selon une nouvelle distribution, mieux adaptée à une nouvelle urbanisation, en vue de réaliser un plan d'urbanisme.
- L'objectif n'est pas de transférer des terrains à la collectivité publique, mais de les maintenir en mains privées, avec de fortes incitations à construire d'après le plan d'urbanisme adopté.

Base légale :

- Loi sur le remembrement foncier urbain, du 11 juin 1965 (LRFU)
- Art. 20 LAT qui dit : « Lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente ». Selon certains commentateurs reconnus², cette disposition fédérale pourrait constituer une base légale suffisante pour permettre à l'autorité compétente d'ordonner un remembrement parcellaire. Cette possibilité n'ayant jamais fait l'objet d'une jurisprudence explicite du Tribunal fédéral, elle sera ici mise de côté. Les explications qui suivent concernent donc l'application de la loi cantonale LRFU.

Champ d'application :

- Zones à bâtir 1 à 4a ordinaires et de développement ; exclus : zone 4b (villages), zone 5 (villas), etc...

Organes décisionnels :

L'obligation de participer à une opération de remembrement parcellaire doit résulter de décisions, cumulativement et successivement :

- des propriétaires (double majorité en surface et en nombre) (art. 6 LRFU)
- du Grand Conseil approuvant le périmètre de remembrement (mais pas de son futur contenu), (art. 5 LRFU, peu explicite, voir cependant MGC 1975 p. 1254-1255)
- du Conseil d'Etat approuvant le projet de remembrement (art. 7 LRFU)

La décision du Grand Conseil n'est pas nécessaire :

- en cas d'unanimité des propriétaires,
- ou en cas de rectification de limites – soit une modification peu importante des limites cadastrales (art. 5 al. 2 LRFU).

² Voir notamment André JOMINI, Commentaire LAT, ad art. 10, n° 18, qui cite également Alfred KUTTLER, Parzellarordnungsmassnahmen im Dienste der Raumplanung, Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, p. 525



Dans l'hypothèse d'un remembrement par voie d'échange, l'obligation de saisir le Grand Conseil pourrait – vraisemblablement – être supprimée, par le biais d'une modification de loi.

Deux procédures de remembrement :

La LRFU envisage deux procédures de remembrement foncier en zone à bâtir :

- soit par a) échange de terrains (art. 12 à 65 LRFU),
- subsidiairement par b) expropriation par zone (art. 66 à 116 LRFU).

B.1 : remembrement par voie d'échange

Opération consistant à modifier, dans un périmètre défini, l'assiette des propriétés foncières, de manière à favoriser la réalisation d'un plan d'aménagement de quartier, tout en attribuant à chaque propriétaire un bien-fonds d'une valeur identique à celui dont il était propriétaire dans l'ancien état.

Procédure :

- établissement d'un projet de remembrement foncier (art. 28 LRFU) ;
- comprenant : plan d'aménagement de quartier + plan de remembrement + tableau provisoire des échanges + garanties d'exécution du programme + rapport justifiant l'intérêt général du projet (art. 29 LRFU) ;
- enquête publique 45 jours (art. 30 LRFU) ;
- approbation du projet de remembrement foncier par :
 - a. l'assemblée des propriétaires (majorité par tête et en surface – art. 6 et 31 LRFU) ;
 - b. par le Conseil d'Etat (art. 33 LRFU) ;
 - c. par le Grand Conseil (uniquement le périmètre - art. 32 LRFU).
- publication de l'arrêté du Conseil d'Etat + notification aux propriétaires & ayant droit ;
- voie de recours à la Commission d'estimation, puis au Tribunal administratif (art. 35 à 42 LRFU) ;
- établissement des tableaux définitifs des échanges et soultes (y compris les participations financières dues par les propriétaires), ainsi que de révision des droits réels (art. 43 LRFU) ;
- notification des bordereaux portant sur le montant des participations de chaque propriétaire (art. 45 LRFU) ;
- la participation financière couvre : les indemnités d'éviction, les soultes, les frais de remembrement

B.2 : remembrement par expropriation (ou expropriation par zone)

Expropriation de tous les terrains compris dans un périmètre défini, suivie d'une redistribution par vente aux enchères réservée, dans un 1er temps, aux propriétaires de l'ancien état.

Procédure

- établissement d'un projet d'expropriation (art. 77 LRFU) ;
- comprenant : plan d'aménagement de quartier + plan de remembrement + tableau provisoire des indemnités d'expropriation + tableau provisoire des valeurs d'estimation des nouveaux immeubles et de répartition des excédents + tableau de révision des droits réels et personnels (art. 77 LRFU) ;



- publication et notification de l'arrêté du Conseil d'Etat relatif au projet d'expropriation (art. 78 LRFU) ;
- transmission à la Commission d'estimation, pour déterminer le montant des indemnités
- la Commission d'estimation statue, en même temps, au sujet du tableau des valeurs d'estimation des nouveaux immeubles (art. 84 et 85 LRFU) ;
- recours possible au Tribunal administratif (art. 79 et 86 LRFU) ;
- sur la base du tableau des valeurs d'estimation des nouveaux immeubles, il est procédé à deux ventes aux enchères successives (la première réservée aux propriétaires selon l'ancien état), avec un prix minimum égal à l'estimation (art. 91 et 92 LRFU) ;
- répartition de l'excédent et des frais, calculé par le Département, notifié pour observation aux propriétaires, puis homologué par la Cour de justice (art. 98 et 99 LRFU) ;
- institution d'un droit d'emption ou d'un droit de réméré en faveur de l'Etat sur tous les immeubles inclus dans le périmètre de remembrement

B.3 : remembrement selon la LGZD

Le Conseil d'Etat peut exiger qu'un remaniement parcellaire soit réalisé (art. 12 RGZD).

Toutefois, comme pour d'autres exigences de la LGZD, le mécanisme utilisé consiste à subordonner la délivrance de l'autorisation de construire à la réalisation du remaniement (cf. art. 1 al. 3 RGZD2) → si le propriétaire ne demande pas d'autorisation de construire, aucun remaniement ne peut être imposé en application de la LGZD.



2.2 La définition du droit du sol

A. Modification de zones

Autorité compétente :

Grand Conseil (art. 15 LALAT)

Bases légales :

LALAT + LAT (cadre fédéral)

Zones disponibles :

1. zones à bâtir ordinaires (art. 19 LALAT) : zones 1, 2, 3, 4a, 4b, 5, zone industrielle et artisanale, zone ferroviaire, zone aéroportuaire ;
2. zones inconstructibles : zone agricole, zone hameaux, zone de bois et forêts, zone de verdure (art. 20 à 27D LALAT) ;
3. zones de développement : habitat, commerce, autres activités sans nuisances graves (LGZD), d'accueillir des activités industrielles ou artisanales (LGZDI) ou de l'équipement public (art. 30A LALAT) ;
4. zones protégées ou à protéger (art. 28 et 29 LALAT).

Droits à bâtir :

- zones ordinaires → droits à bâtir définis par la LALAT (destinations) et la LCI (implantation, gabarits) ;
- Zones de développement → droits à bâtir définis dans chaque cas par le Grand Conseil (art. 12 al. 4 LGZD) – en pratique : le Grand Conseil se réfère à un régime existant, en général celui de la zone 3.

Procédure (art. 15A et 16 LALAT) :

1/ proposition du Conseil d'Etat, 2/ enquête publique 30 jours + avis personnels aux propriétaires, 3/ consultation du Conseil municipal (parlement communal), 4/ dépôt du projet devant le Grand Conseil (sous forme de projet de loi), 5/ délai d'opposition 30 jours, en faveur des titulaires d'un droit de recours, 6/ le Grand Conseil adopte la modification de zones, 7/ possibilité de recours auprès du Tribunal administratif (art. 35 LALAT).

B. Adoption / modification d'un plan localisé de quartier (planification de détail)

Autorité compétente :

Conseil d'Etat (art. 5 al. 9 LEXT & 6 al. 9 LGZD).

Loi applicable :

- PLQ en zone ordinaire → LEXT ;
- PLQ en zone de développement → LDZD.



Fonction :

Préciser l'urbanisation voulue → implantation, gabarits, destination des bâtiments, espaces extérieurs (places, espaces verts), places de parking, dessertes routières, raccordements aux réseaux (adduction d'eau et d'énergies, évacuation des eaux pluviales et usées)

Hiérarchisation :

Le PLQ doit respecter les dispositions de la zone ou de la loi instituant la zone de développement.

Procédure (art. 5 LEXT & 6 LGZD) :

1/ proposition du Département du territoire sous l'autorité du Conseil d'Etat, 2/ enquête publique 30 jours+ avis personnels aux propriétaires, 3/ consultation du Conseil municipal (parlement communal), 4/ dépôt du projet devant le Grand Conseil (sous forme de projet de loi), 5/ délai d'opposition 30 jours, en faveur des titulaires d'un droit de recours, 6/ le Conseil d'Etat adopte le PLQ, 7/ possibilité de recours auprès du Tribunal administratif (art. 35 LALAT).

C. Zone de développement : description du mécanisme

Ce chapitre constitue un zoom sur cette disposition, en raison de son importance dans le débat sur le foncier.

Caractéristiques principales du mécanisme

- Zone superposée et alternative ;
- La LGZD ne fixe aucune norme constructive ;
- Mixité possible : logement, commerce, activités du secteur tertiaire, artisanat non gênant (art. 1^{er} LGZD) ;
- Pouvoir conféré au Conseil d'Etat : c'est lui qui adopte le PLQ sans lequel il n'est pas possible de construire ; c'est lui qui décide d'exercer ou non le droit de préemption ;
- Objectif de densification (plus ou moins importante), de lutte contre la spéculation, de permettre la construction de logements correspondant aux besoins de la majeure partie de la population ;
- Contribution des constructeurs aux frais d'équipement (taxe d'équipement).

Quatre étapes indispensables :

1. Adoption d'une zone de développement
2. Adoption d'un plan localisé de quartier
3. Arrêté fixant les conditions techniques et financières applicables à chaque projet
4. Autorisation de construire

Procédure

zone de développement : procédure identique à une modification de zone « ordinaire »

- élaboration par le département cantonal ou la commune ;
- mise à l'enquête publique ;
- préavis du Conseil municipal (délibératif communal) → soumis à référendum facultatif communal ;
- éventuelles modifications sous l'autorité du Conseil d'Etat ;



- ouverture d'un délai d'opposition de 30 jours ;
- le Grand Conseil statue sur les oppositions et le projet de modification de zones, par le biais d'une loi → soumise à référendum facultatif cantonal ;
- recours éventuels au Tribunal administratif, puis Tribunal fédéral.

Plan localisé de quartier (PLQ) : procédure identique à adoption d'un autre plan de détail (PLQ en zone ordinaire, plan de site, etc...)

- élaboration par le département cantonal ou la commune ;
- mise à l'enquête publique ;
- préavis du Conseil municipal (délibératif communal) → soumis à référendum facultatif communal ;
- éventuelles modifications sous l'autorité du Conseil d'Etat ;
- ouverture d'un délai d'opposition de 30 jours ;
- le Conseil d'Etat statue sur les oppositions et le projet de PLQ ;
- recours éventuels au Tribunal administratif, puis Tribunal fédéral.

Contenu du PLQ

Le plan localisé de quartier doit respecter le droit supérieur, soit notamment les dispositions de la loi instituant la zone de développement.

Contenu classique pour une planification de détail :

- voies d'accès et parking,
- implantation, gabarit et destination des futurs bâtiments,
- espaces verts,
- indice d'utilisation du sol,
- cessions gratuites de terrains,
- bâtiments à maintenir.

Taxe d'équipement

La LGZD permet aux collectivités publiques de percevoir une contribution des constructeurs aux frais de l'équipement « public » (ou équipement « général » selon la LCAP).

L'équipement « privé » (ou « de raccordement ») est toujours à la charge des privés.

Depuis 2004, le montant de la taxe d'équipement s'élève à 40 fr. le m² de surface brute de plancher à créer (art. 11 al. 2 RGZD). Adapté à l'indice des prix, il se monte actuellement à 44 fr. le m² SBP.

Arrêté du Conseil d'Etat et autorisation de construire

Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, l'Etat contrôle encore les conditions d'exploitation du projet. Cela concerne : le type de logements réalisés (correspondant aux principaux besoins de la population en termes de nombre de pièces et d'équipement), la proportion de logements libres / logements « contrôlés », - le niveau des loyers ou du prix de vente.

La procédure en autorisation de construire impose à nouveau une enquête publique, la consultation de la commune et d'autres services cantonaux, la publication d'un avis d'autorisation dans la FAO, la possibilité de recours (Commission de recours, Tribunal administratif, Tribunal fédéral).

Une fois cette ultime étape franchie, le promoteur peut construire.



2.3 Equipements et leur financement

A. Définitions :

équipement « général » et équipement « de raccordement »

Equipement « public » ou équipement « général »

- pourvoir un périmètre des principales installations (« principaux éléments des installations d'équipement ») : conduites d'eau et d'énergie, canalisations d'égouts, routes et chemins de desserte.
- Selon la définition cantonale valable dans les zones de développement, l'équipement « public » comprend les « éléments de base » suivants (art. 3 al. 2 LGZD) :
 - voies de communication projetées ou à modifier, et « leur équipement » (art. 3 al. 2 let. a et art. 4 al. 1 let. a LGZD, art. 9 al. 1 RGZD) ;
 - terrains réservés aux installations d'intérêt public (art. 3 al. 1 let. c et art. 4 al. 1 let. c LGZD) ;
 - conduites d'eau et d'énergie (art. 3 al. 2 let. c LGZD) ;
 - système d'assainissement des eaux usées et pluviales (art. 3 al. 2 let. c LGZD)
- Il n'existe pas de définition cantonale explicite de l'équipement « public » valable dans les zones ordinaires : celle-ci pourrait néanmoins se déduire de législations disparates.

Equipement « privé » ou équipement « de raccordement » (selon art. 4 al. 2 LCAP) :

- relier les biens-fonds aux principales installations de l'équipement général.

B. Contribution des propriétaires privés aux frais d'équipement

La contribution des privés aux frais de l'équipement « général », tel qu'envisagé par la LAT, relève de plusieurs lois et réglementations. Les taxes, droits et participations suivants se cumulent :

- **taxe d'écoulement** / taxe d'épuration (art. 89 à 91 LEaux-GE) constituent une contribution au financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées ; la taxe d'épuration est annuelle et se calcule en fonction de la consommation d'eau potable ; la **taxe d'écoulement** n'est perçue qu'au moment du raccordement d'une construction au réseau d'assainissement et se calcule forfaitairement en francs par m2 de surface utile, sauf cas particuliers ;
- le **droit de raccordement** (art. 24 du Règlement SIG pour la fourniture de l'eau) constitue une participation « à fonds perdus » à l'établissement et au renforcement du réseau général d'adduction en eau potable ; il est perçu au moment où la requête de raccordement, adressée au SIG par le propriétaire, est agréée et il se calcule en fonction du diamètre du tuyau d'adduction ;
- la **participation de raccordement** (art. 19ter du Règlement SIG pour l'utilisation du réseau et la fourniture de l'énergie électrique) constitue une contribution « non remboursable » aux frais d'extension et de renforcement du réseau électrique ; elle est perçue au moment où la requête de raccordement, adressée au SIG par le propriétaire, est agréée et elle se calcule en fonction des kilos-volt-ampères ;



- les contributions à l'équipement routier (voies de communication et leur équipement), par le biais principalement de la **taxe d'équipement**, en zone de développement (voir ci-après).

Contributions aux frais d'équipement dans la zone de développement :

Le mécanisme de contribution est réglé au stade du plan localisé de quartier, dont le règlement détermine la répartition des frais visés par la LGZD et ses règlements d'application. Dans la mesure où le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour adopter le plan localisé de quartier et son règlement, il a le choix entre :

- passer une convention avec les propriétaires ;
- fixer des règles particulières à ce sujet, dans le règlement du plan ;
- se référer au règlement-type annexé au REXT ;
- imposer aux propriétaires le paiement d'une taxe d'équipement (art. 4 al. 1, 2 et 3 LGZD).

En règle générale, la contribution des propriétaires est assurée par le paiement d'une taxe d'équipement. Celle-ci est censée être calculée en fonction du coût des équipements publics du quartier considéré, et de la nature des constructions projetées (importance et destination) – art. 4 al. 3 LGZD.

L'art. 11 RGZD mentionne le prix de 40 fr. le m² de surface brute de plancher à créer, sans que l'addition des contributions ne puisse dépasser le 75 % du montant total du coût des équipements publics du quartier considéré, et sans que la contribution exigée d'un particulier ne dépasse le 2,5 % du coût de construction de l'ouvrage autorisé.

Contributions aux frais d'équipement dans la zone ordinaire :

Contrairement à une affirmation souvent entendue, l'Etat peut également percevoir des contributions aux frais d'équipement dans la zone ordinaire, selon une procédure définie dans la LEXT qui n'a, semble-t-il, jamais été appliquées depuis en tout cas une vingtaine d'années.

Voici certains des éléments principaux de cette procédure :

- un plan localisé de quartier ou un plan d'extension doit prévoir des travaux d'équipement (art. 19 al. 1 LEXT) ;
- l'administration compétente délimite le périmètre bénéficiant des travaux et établit un tableau de contribution de plus-value (art. 20 al. 1 LEXT) ;
- le périmètre et le tableau des contributions est mis à l'enquête publique pendant trente jours et notifié aux propriétaires (art. 20 al. 1 et 2 LEXT) ;
- la contribution de chaque propriétaire est égale à la moitié de la plus-value engendrée par les travaux d'équipement (art. 19 al. 2 LEXT), mais sans dépasser le coût total des travaux d'équipement (art. 19 al. 3 LEXT) ;
- le coût total des travaux d'équipement inclut les frais d'acquisition de gré à gré ou par expropriation des parcelles nécessaires, ainsi que toutes les autres dépenses incombant à l'Etat ou à la commune (art. 19 al. 3 LEXT) ;
- l'équipement visé est vraisemblablement routier (art. 19 al. 3, 2ème phr. LEXT).



C. Exigibilité de la contribution

Point capital. Le moment où la contribution aux coûts d'équipement est perçue est déterminant : en exigeant un paiement aussitôt que les installations d'équipement sont disponibles (soit avant le raccordement effectif et avant la délivrance de l'autorisation de construire), on encourage l'occupation des zones à bâtir et l'utilisation des terrains non bâtis, car les propriétaires chercheront en principe à rentabiliser les frais qu'ils ont supportés (cf. not. André Jomini, Commentaire LAT, n. 59, ad art. 19).

Selon LCAP, les contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement général sont exigibles « à bref délai après l'achèvement des installations d'équipement » (art. 6 al. 1, 2ème phrase LCAP).

Selon la LEXT : si terrain déjà bâti, dès approbation par l'autorité compétente du compte de construction de la voie exécutée, si terrain non bâti, au plus tard cinq ans dès l'approbation du même compte de construction (art. 24 LEXT).

Selon le RGZD, le bordereau de taxation est notifié simultanément à la délivrance de l'autorisation de construire (art. 11B RGZD). Il en est de même de la taxe d'écoulement (art. 12 RTEpur), ainsi que des participations exigées par les SIG.

Il en découle qu'en pratique, le propriétaire qui ne demande pas d'autorisation ne paie pas de taxe d'équipement.



2.4 Constats / Regards sur l'existant

Multiplicité des instruments existants

Le repérage des instruments disponibles dans le canton de Genève montre que la législation en vigueur met en place de nombreux outils, au point même que l'on puisse parler de foisonnement. Ne serait-ce que pour s'assurer la maîtrise du foncier, la collectivité publique a théoriquement le choix entre l'expropriation des parcelles visées, l'exercice du droit de préemption et l'engagement d'un processus de remaniement parcellaire. Ceci sans compter la voie plus consensuelle de l'achat de gré à gré.

Les instruments de détermination du droit du sol mettent à la disposition de l'autorité compétente, en tout cas en théorie, toute une panoplie de possibilités, allant du plus large au plus détaillé. La zone de développement permettrait une souplesse importante dans la définition des droits à bâtir (art. 12 al. 4 LALAT).

Des friches juridiques ?

Les quelques contacts pris avec les administrations concernées permettent d'observer que ces (relativement) nombreux instruments ne sont pas tous utilisés dans la pratique. Plusieurs ne l'ont plus été depuis des décennies (contributions aux coûts d'équipement en zone ordinaire). Certaines dispositions légales, voire des lois entières, n'ont apparemment jamais été appliquées (LRFU, expropriations en vue de créer du logement, ou de concrétiser un plan localisé de quartier, droit de préemption sur des parcelles « faisant l'objet d'une modification des limites de zones » selon l'art. 3 LGL). On peut dès lors parler de véritables « friches juridiques », dont on peut se demander s'il y a lieu de les maintenir telles quelles, de les reconvertir ou de les supprimer purement et simplement.

Contributions d'équipements

La pratique administrative en matière de perception des contributions aux frais d'équipement consiste, comme on l'a vu, à n'en exiger le paiement qu'au moment de la délivrance de l'autorisation de construire, même si l'équipement de base correspondant a déjà été réalisé depuis de nombreuses années. Contrairement à l'effet incitatif recherché par le droit fédéral (art. 19 LAT et, plus explicitement, art. 6 LCAP), le système genevois ne fait, en définitive, qu'accompagner une démarche qui a déjà été initiée par un promoteur, privé ou public. L'« effet déclencheur » qui pourrait être obtenu d'une perception précoce des contributions aux frais d'équipement n'est pas utilisé.

A cette situation résultant d'une pratique administrative ancienne, s'ajoutent les difficultés de recouvrement que rencontrent les collaborateurs de l'Etat chargés de notifier les bordereaux de paiement, puis d'obtenir la rentrée effective des fonds. Il semble que sous différents prétextes, plusieurs débiteurs forment opposition auxdits bordereaux, ou, même sans opposition formelle, parviennent à obtenir la suspension des démarches de recouvrement, alors que l'autorisation de construire est en force et, cas échéant, que le chantier a débuté. Cette situation est à première vue contraire aux dispositions légales et réglementaires applicables, et pourrait mettre en péril, à terme, le paiement effectif de contributions d'équipement qui sont manifestement dues (par exemple en cas de changement de propriétaire en cours de chantier). L'entité administrative en charge de la perception des contributions d'équipement prévues dans les zones de développement ne paraît pas suffisamment armée pour faire face à cette problématique.



III. Les instruments du canton de Vaud

Ce chapitre n'a pas pour ambition de présenter les instruments vaudois d'aménagement du territoire et de gestion foncière de manière exhaustive et complète. Il vise plutôt à identifier les éléments particuliers qui caractérisent la pratique vaudoise depuis de nombreuses années, soit prioritairement :

- la coordination entre les procédures d'aménagement du territoire et d'améliorations foncières ;
- la péréquation réelle utilisée lors d'opérations de remaniement parcellaire et permettant d'agir conjointement sur la structure foncière et sur l'affectation ;
- le recours au syndicat d'améliorations foncières permettant : (1) le traitement simultané de la répartition foncière, des droits du sol et des équipements ; (2) l'approbation d'un plan des équipements et des espaces collectifs devenant contraignant pour les parties, et la réalisation de ces équipements et espaces collectifs ; (3) de bénéficier des garanties légales en matière de financement.

Le lecteur peut également se reporter à l'annexe 1 qui contient le document intitulé « *Coordination aménagement du territoire et aspects fonciers – Descriptif du système vaudois et exemples d'application* », document réalisé par le service vaudois du développement territorial (SDT) en février 2008 à l'attention de l'office fédéral du développement territorial (ARE) dans la cadre des travaux en vue de la révision de la LAT.

3.1 La coordination entre aménagement du territoire et améliorations foncières

Dans le canton de Vaud, la coordination entre aménagement du territoire et améliorations foncières est assurée par l'introduction d'articles spécifiques dans la loi cantonale sur les améliorations foncières (LAF) et la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), soit les articles 4 LAF et 55 LATC.

Cette coordination se concrétise le plus tôt possible dans la procédure d'élaboration d'un nouveau plan d'affectation ou de modification d'un tel plan. Lors de la phase de consultation (examen préalable), le service du développement territorial (SDT) va vérifier notamment la faisabilité foncière et financière du projet. L'objectif est d'éviter de légaliser un plan d'affectation ou une modification de plan d'affectation dont la faisabilité n'est pas avérée. Dans ce contexte, le rapport « 47 OAT » doit comprendre un chapitre spécifique sur la problématique foncière et sur le financement des espaces et équipements collectifs.

Lorsque ces problématiques sont complexes ou conflictuelles, le SDT demande alors de compléter l'étude du plan d'affectation par une « *Etude préliminaire en améliorations foncières* » au sens de la LAF. On parle alors d'une **étude de faisabilité**, laquelle comprend un volet *aménagement du territoire* et un volet *améliorations foncières*. Une telle étude de faisabilité aboutit aux résultats suivants :

- une esquisse d'aménagement du territoire et des principes de mise en œuvre ; il peut s'agir selon les cas d'une esquisse de plan d'affectation, d'un schéma directeur ou d'un plan directeur localisé (PDL) ;
- une esquisse des espaces et équipements collectifs à prévoir ;



- un devis à +/- 25 % permettant de déterminer les investissements à consentir par les propriétaires concernés, ainsi qu'une proposition de financement (parts respectives des parties en présence, part éventuellement prise en charge par la commune, participation éventuelle de tiers, etc.) ;
- une proposition de démarche foncière adaptée et ayant les meilleures chances de réussite dans les meilleurs délais ;
- une proposition de programmation assurant la coordination des différentes démarches à entreprendre et précisant les responsabilités de chacune des parties (propriétaires, commune, canton, etc.).

Le déroulement de l'étude de faisabilité se calque sur la procédure prévue par la LAF pour les études préliminaires en terrains à bâtir. La figure 2 présente le déroulement d'une telle procédure.

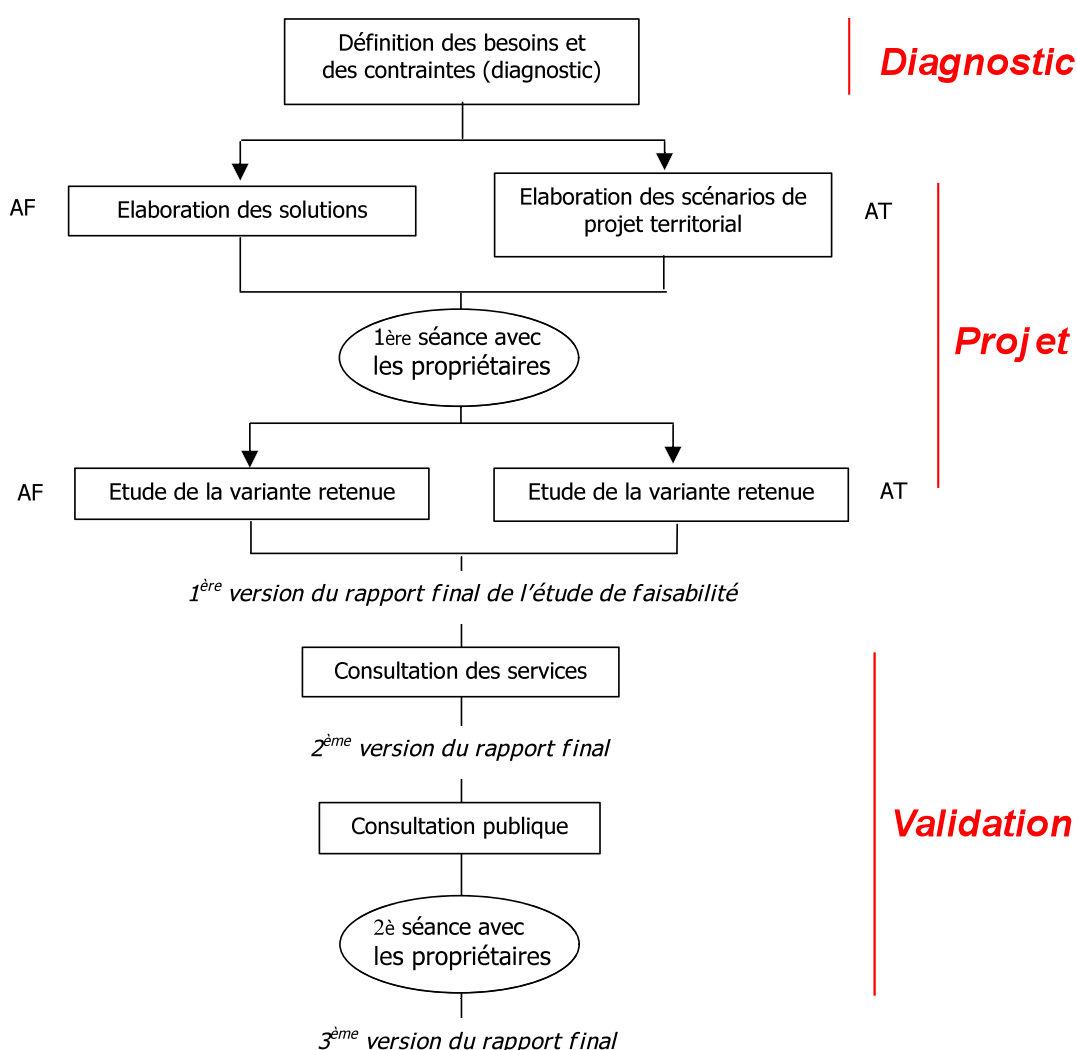


Figure 2 : Déroulement d'une étude de faisabilité



Lorsque l'ensemble des propriétaires est d'accord avec les propositions émises dans le rapport 47 OAT (partie foncière) ou dans l'étude de faisabilité lorsque celle-ci s'avère nécessaire, le SDT exige alors des propriétaires qu'ils s'engagent en signant les conventions nécessaires entre eux ou entre eux et la commune. Le SDT tient à disposition des propriétaires des conventions type. Ces dernières doivent aborder les points suivants :

- corrections de limites, échanges de terrain, mode de mise à disposition de terrain pour les espaces et équipements collectifs ;
- création / modification / suppression de servitudes ;
- clé de répartition des frais des espaces et équipements collectifs ;
- définition du mode de gestion et d'entretien des aménagements extérieurs et des équipements collectifs non transférés au domaine public ;
- répartition des frais d'entretien ;
- autres dispositions de mise en œuvre.

La convention doit être réalisée sous forme de promesse sous seing privé ou sous forme authentique **avant** la mise à l'enquête publique du plan d'affectation. Les actes d'exécution des engagements pris dans la convention interviennent une fois le plan d'affectation définitivement adopté. Deux exemples de conventions type distribuées par le SDT sont joints en annexe 2 et 3.

Lorsqu'une majorité seulement des propriétaires souhaite réaliser le projet, ces derniers peuvent recourir à la création d'un syndicat d'améliorations foncières (ou syndicat AF) volontaire. Les syndicats AF sont des corporations de droit public au sens des art. 702 et 703 du Code civil, constituées de propriétaires fonciers qui cherchent ensemble à :

- réorganiser la propriété foncière pour permettre la réalisation d'un projet de mise en valeur de leurs bien-fonds (plan de quartier, pôle de développement économique, etc.) ;
- équiper leurs terrains en conséquence (dessertes, assainissements, réseaux d'approvisionnement, espaces publics, aménagements écologiques et paysagers, etc.) ;
- mettre à jour les droits du sol en fonction du projet de mise en valeur retenu.

Une brochure du SDT (réalisée en son temps par l'ancien service des améliorations foncières – SAF) présentant l'organisation et le fonctionnement d'un syndicat AF est jointe en annexe 4.

Si une majorité de propriétaires s'oppose à la réalisation du projet, la municipalité peut soit abandonner son projet ou en étudier de nouvelles variantes, soit décider de créer un syndicat AF obligatoire, pour autant que la réalisation du projet réponde à un intérêt public avéré.

Lorsqu'un syndicat AF est créé, la LAF et la LATC prévoient une coordination des deux procédures en plusieurs points (cf. figure 3) :

- Une consultation des services et une mise à l'enquête publique commune du :
 - plan d'affectation ;
 - périmètre du syndicat AF ;
 - nouvel état foncier, avec l'estimation des immeubles ancien et nouvel état ;
 - projet des espaces et équipements collectifs (nommé avant-projet des travaux collectifs - APTC, ou projet d'exécution des travaux collectifs lorsqu'il est possible d'aller directement au projet d'exécution) ;
 - clé de répartition des frais.

- Ce mode de faire présente l'avantage de proposer au propriétaire l'ensemble des éléments lui permettant d'apprécier les conséquences du projet, et par là son acceptabilité : il est informé sur les droits à bâtir qui seront distribués, sur la manière dont est estimée son chapitre cadastral, la situation de ses nouvelles propriétés, les équipements prévus et leurs coûts, ainsi que la part des frais lui incombant. Cela permet également, lors de la liquidation des enquêtes publiques, de pouvoir jouer sur l'ensemble de ces éléments pour trouver des solutions et éviter des recours en deuxième instance. D'autre part, cela n'allonge pas la procédure puisque tout est réglé au sein d'une seule et même enquête publique.

Le diagramme compare deux procédures de remaniement parcellaire : la Procédure LAF (Remaniement parcellaire) et la Procédure LATC (Plan d'affectation). Les étapes sont représentées par des boîtes rectangulaires, et les flèches indiquent le déroulement et les interactions entre les deux processus.

Procédure LAF (Remaniement parcellaire) :

- Etude de faisabilité (C)
- Constitution du syndicat
- Consultation des services
- Périmètre, Avant-projet des travaux collectifs ou projet d'exécution (selon les cas), Estimation des terres (AE et NE), Nouvel état (évt. sous forme provisoire), Clé de répartition des frais
- Approbation APTC par le CDP - AF
- Transfert de propriété
- Projet d'exécution des travaux collectifs (si avant-projet) (E)
- Exécution des travaux
- Abornement et Mensuration parcellaire
- Répartition des frais (E)
- Dissolution du syndicat

Procédure LATC (Plan d'affectation) :

- Examen préalable
- Mise à l'enquête du plan d'affectation (E)
- Adoption par le Conseil communal/général
- Approbation par le CDP - AT
- Mise en vigueur du Plan d'affectation

Coordination et Interactions :

- La **Etude de faisabilité** (LAF) et l'**Examen préalable** (LATC) sont simultanées (C).
- La **Consultation des services** (LAF) et la **Mise à l'enquête du plan d'affectation** (LATC) sont simultanées (E).
- Le **Transfert de propriété** (LAF) et la **Mise en vigueur du Plan d'affectation** (LATC) sont simultanées.

Legend :

- C = consultation
- E = enquête
- AE = ancien état
- NE = nouvel état
- CDPt = chef de département

Figure 3 : Coordination AT & AF dans le cas d'un syndicat AF en TAB

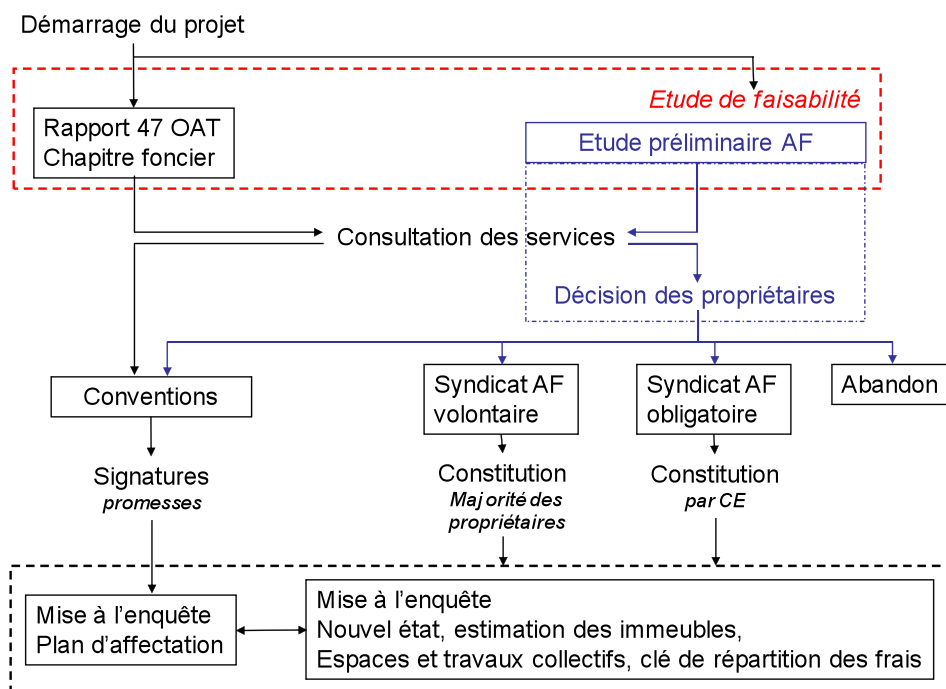


Figure 4 : Procédure générale de coordination AT & AF dans le canton de Vaud

3.2 La péréquation réelle

La coordination vaudoise AT & AF repose sur le principe du traitement simultané des trois aspects clés du processus de production territoriale, à savoir la modification des droits du sol, la réorganisation de la structure foncière et la réalisation des espaces et équipements collectifs. Ce traitement simultané repose sur une double péréquation :

- une **péréquation foncière** qui a pour objectif une nouvelle répartition des immeubles en fonction du projet de mise en valeur du sol tout en respectant les parts respectives de chacun des propriétaires dans la valeur globale du périmètre de projet ; cette péréquation se base sur le principe de l'échange en nature, en vue notamment de minimiser les échanges en espèces entre les propriétaires ;
- une **péréquation financière** qui a pour objectif de répartir les coûts engendrés par la réalisation du projet (études, frais de procédure, réalisation des espaces et équipements collectifs, mise à jour du plan cadastral et du registre foncier) entre les propriétaires fonciers selon le principe des avantages reçus.

Cette double péréquation s'applique quel que soit le mode d'arrangement entre les propriétaires (convention ou création d'un syndicat AF). Le choix du recours à un syndicat AF correspond à un choix organisationnel qui se justifie par la complexité de la problématique, des relations conflictuelles entre propriétaires ou encore par la durée de la réalisation du projet (problème des garanties financières).

La réalisation de cette double péréquation dans le cadre d'une procédure régie par le droit public nécessite une base légale. Celle-ci doit expressément permettre de modifier simultanément les droits du sol et la structure foncière. Il faut essentiellement que soit posé le principe de la double estimation des immeubles, la première à l'ancien état de propriété selon les droits du sol en vigueur avant la réalisation du projet et la seconde au nouvel état de propriété selon les droits du sol en vigueur après la réalisation du projet. Le



passage d'un état à l'autre doit également respecter le principe constitutionnel de l'égalité de traitement entre les propriétaires.

Pour être d'une efficacité maximale, la péréquation foncière ne doit pas être limitée à une zone ou un ensemble de zones d'affectation (les zones à bâtir par exemple), mais elle doit pouvoir s'appliquer sur l'entier du territoire, toutes zones d'affectation confondues (incluant donc également les zones agricoles et protégées). Le périmètre de la péréquation foncière (qui peut différer du périmètre de la péréquation financière) doit donc être délimité non pas en fonction de critères d'affectation ou de critères géographiques, mais, selon la jurisprudence du TF, un tel périmètre doit inclure l'ensemble des immeubles pouvant prétendre à participer *de droit* à l'opération prévue par le projet.

Comme les autres procédures de remembrement, la péréquation foncière réelle doit également permettre aux collectivités publiques d'obtenir gratuitement les terrains nécessaires aux nouveaux domaines publics ou aux nouvelles infrastructures collectives. Cela correspond de fait au prélèvement, - en nature et *avant* la nouvelle répartition foncière -, d'une part de la plus-value foncière résultant de la réalisation du projet.

3.3 Le recours au syndicat AF

Comme nous l'avons déjà vu, le recours au syndicat AF permet de traiter l'ensemble des trois composantes d'un processus de production urbaine au sein d'une seule et même enquête ; nous n'y reviendrons donc pas ici. Il permet également de bénéficier de garanties financières légales qui assurent d'arriver au terme de l'opération même en cas de propriétaires défaillant (cf. brochure SAF jointe en annexe 4). L'élément essentiel de cette garantie légale concerne la possibilité pour le syndicat, en fin d'opération, de se financer en mettant en vente l'immeuble d'un propriétaire défaillant (cf. figure 5).

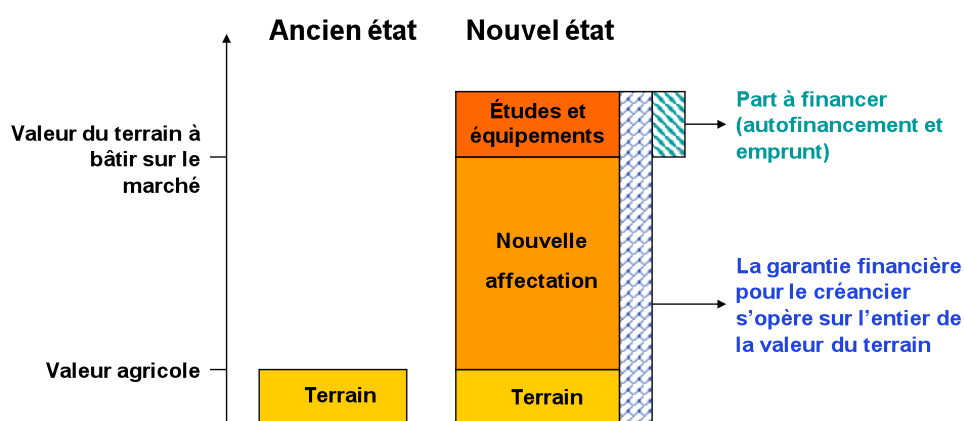


Figure 5 : Les garanties légales liées à un syndicat AF

En termes de maîtrise du développement d'un territoire donné, le recours au syndicat présente toutefois encore un avantage majeur qu'il n'est pas possible d'atteindre autrement dans le cadre législatif actuel, à savoir la mise à l'enquête d'un plan des espaces et équipements collectifs.



Selon la LAF, un tel plan se nomme « *avant-projet des travaux collectifs* » (APTC). 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. En effet, une fois mis à l'enquête publique, l'APTC est approuvé par le Chef de département en charge des AF et acquiert la même force juridique que le plan d'affectation qui est approuvé par le Chef de département en charge de l'AT (aujourd'hui, ces deux domaines étant réunis dans un même service, le SDT, le Chef de département concerné approuve les deux plans simultanément).

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.



IV. La comparaison des possibilités d'actions

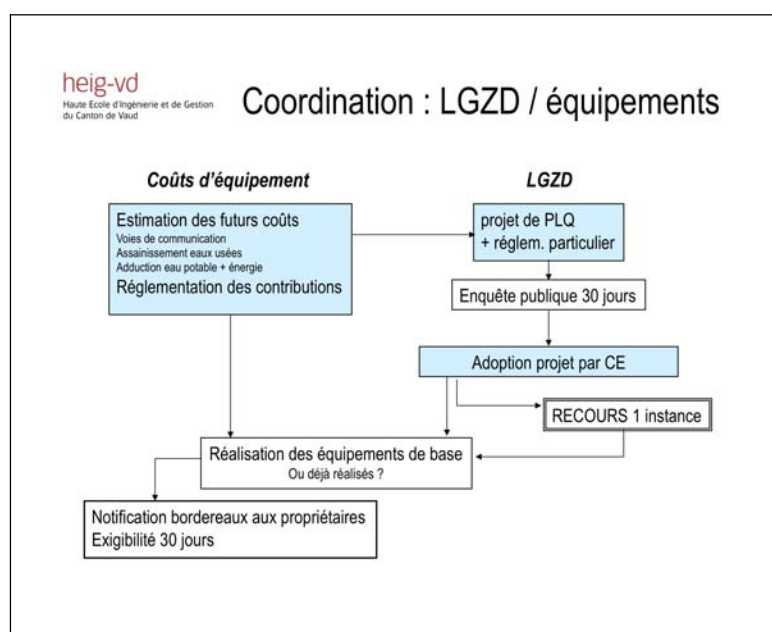
Ce chapitre découle à la fois de la comparaison des possibilités d'action entre les deux cantons romands, et des enseignements tirés de l'atelier logement / foncier du 9 septembre 2009 organisé avec les acteurs français, vaudois et genevois du marché du logement et du marché foncier.

Il se décompose en trois parties abordant successivement les principes à retenir pour la politique genevoise (issus de l'analyse et des échanges), puis une hypothèse d'évolution des pratiques dans le cadre légal actuel et une hypothèse plus ambitieuse impliquant des modifications législatives.

4.1 De la comparaison Vaud / Genève aux principes d'action pour Genève

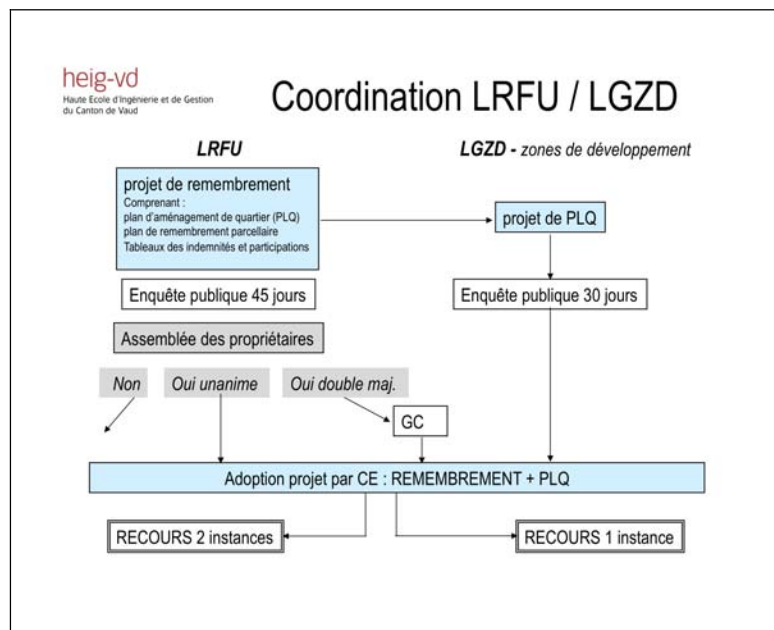
Un constat s'impose : pour mettre en œuvre le projet d'agglomération, le seul prolongement des règles et pratiques actuelles ne suffira pas. En effet, franchir le cap quantitatif du développement prévu par le Projet d'agglomération à l'horizon 2030 – soit pour Genève +100'000 habitants et environ + 50'000 nouveaux logements en 20 ans, sans réduire les objectifs qualitatifs – constitue une accélération du rythme de production actuel. En première analyse, il est possible d'affirmer que les méthodes de travail devront s'adapter pour pouvoir répondre aux besoins en logements, mais de manière plus précise, qu'est-il souhaitable et possible de faire évoluer dans les pratiques et/ou les règles ?

A l'issue de l'analyse comparative VD / GE, la première piste de réponse est clairement celle de la coordination entre la planification, la politique foncière et les frais d'équipements : comment coordonner plus et/ou mieux ces trois registres, à l'intérieur et/ou au delà du cadre des lois existantes à Genève ?



La coordination est parfaitement possible dans le cadre légal actuel et est déjà pratiquée partiellement entre la LGZD et la fixation des frais d'équipement. Elle est aussi envisageable entre la LRFU et la LGZD.

Dans le 1^{er} cas, les frais d'équipement sont évalués parallèlement au plan d'urbanisme, puis les travaux sont réalisés une fois le PLQ adopté par le Conseil d'Etat et les éventuels recours réglés. Reste ensuite à établir les bordereaux de notification aux propriétaires, puis à exiger le paiement dans les 30 jours.



Dans le 2nd cas – plus théorique que le précédent, puisque la LRFU n'a jamais été utilisée depuis sa promulgation en 1965 – les projets urbain et foncier peuvent être élaborés parallèlement. Après négociation avec les propriétaires – et en cas d'acceptation du projet de remembrement – le Conseil d'Etat peut adopter en même temps les deux documents. Seules les voies de recours diffèrent légèrement.

Mais la nécessité d'obtenir l'unanimité ou la double majorité reste problématique dès que les propriétaires sont nombreux.

De l'avis des participants à l'Atelier, permettre la réalisation du développement attendu et dessiné par le Projet d'agglomération nécessite des actions des collectivités genevoises et françaises plus volontaristes que jusqu'à présent, et à Genève en premier lieu dans le domaine des acquisitions foncières. Une politique d'achat de foncier pour le logement devrait venir compléter celle déjà pratiquée depuis longtemps pour l'industrie. Mais pour tenir compte des réalités financières, cette démarche pourrait ne pas être systématique, et plutôt viser l'achat de quelques parcelles pour « tenir le royaume », c'est-à-dire des parcelles localisées de manière à constituer un moyen de négocier et d'entraîner des dynamiques en faisant partie des propriétaires aux endroits les plus sensibles.

En outre, l'Atelier a mis en lumière les potentiels à disposition, et le fait qu'ils pourraient être mieux et plus utilisés à Genève (comme en France) :

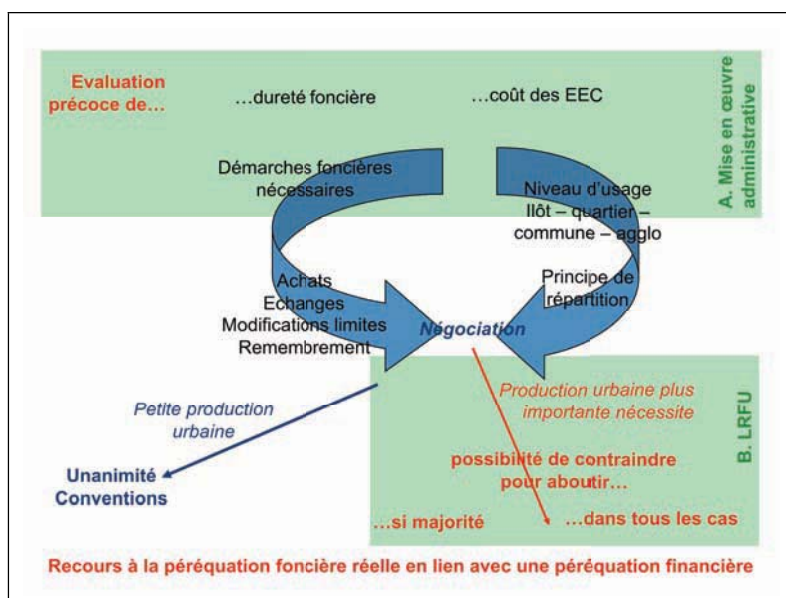
- Ceci commence par une meilleure connaissance et une utilisation plus systématique des outils à disposition des collectivités : en particulier la possibilité de remembrement urbain fournie par la LRFU à Genève, voire le lotissement, pour une meilleure cohérence entre foncier et urbanisme ;
- Puis cela continue par une coordination renforcée des politiques sectorielles – en particulier foncier, aménagement du territoire, équipements et logement – pour plus d'efficacité et de qualité de la production urbaine en développant plus les parallélismes des procédures et leurs interactions, que leur succession dans le temps. La question du moment opportun du changement de zone est apparue comme un point clé de la négociation avec les propriétaires : la fixation des droits à bâtir est en effet un moment essentiel dans le processus de production urbaine - cela a d'ailleurs fortement influencé les démarches vaudoises notamment en ce qui concerne le déroulement des négociations avec les propriétaires ;
- Et en replaçant l'ensemble dans une perspective globale commune, pour mieux articuler l'ensemble des politiques sectorielles concourant à la mise en œuvre du Projet d'agglomération à cette échelle des projets urbains.

L'analyse comparative et les échanges ayant eu lieu lors de l'Atelier permettent de résumer l'ensemble de ces préconisations sous forme de 3 grands principes :



1. Travailler PARALLELEMENT et EN INTERACTION le projet urbain, sa faisabilité foncière et ses équipements, ce qui revient à renforcer la coordination des procédures en tirant parti au maximum des marges de manœuvre disponibles ;
2. Renforcer les MARGES DE NÉGOCIATION / PRESSION « face » au propriétaire foncier, en validant le changement de zone APRES ou a minima EN MEME TEMPS que l'aboutissement de la négociation foncière et/ou en développant des systèmes de péréquation entre propriétaires ;
3. Elaborer un système qui permette d'AVANCER même si certains propriétaires sont en désaccord , ce qui revient à préconiser de modifier la loi pour renforcer les moyens contraignants de la LRFU ; ce qui nécessite un accord et un engagement politique.

4.2 Des principes d'action au processus de coordination



Ces principes s'articulent selon le schéma ci-contre.

La sphère administrative (haut du schéma) peut coordonner plus et optimiser les marges de manœuvres actuelles pour négocier.

Toutefois, sans possibilité de « contraindre », il est difficile de sortir de la « petite production urbaine », soit celle résultant de la signature de conventions nécessitant l'accord de TOUS les propriétaires.

Or, l'expérience montre que, dans la grande majorité des cas, de telles négociations n'aboutissent que lorsque l'on est confronté à un nombre restreint de propriétaires et à des enjeux financiers peu importants (en termes de montant et de durée) : difficile dans ce contexte de promouvoir une réelle qualité urbaine à grande échelle et de pouvoir bénéficier des possibilités d'économie d'échelle.

Une production urbaine plus importante nécessite de pouvoir aller de l'avant dans un projet sans avoir l'accord de tous les propriétaires, mais au moins d'une majorité d'entre eux, voire même sans devoir forcément obtenir cette majorité lorsque le projet présente un intérêt public prépondérant. Il faut alors disposer d'instruments légaux permettant de contraindre les propriétaires récalcitrants et apportant des garanties financières assurant la réalisation du projet dans un temps donné et selon un plan de financement légalement accepté.

L'adoption d'un tel moyen de contrainte ne veut aucunement dire que l'on renonce à la négociation avec les propriétaires. En général, les pays ou cantons disposant de tels moyens continuent à privilégier la recherche de solutions négociées : le moyen de contrainte est utilisé prioritairement comme « menace » et facilite ainsi l'obtention de solutions négociées.

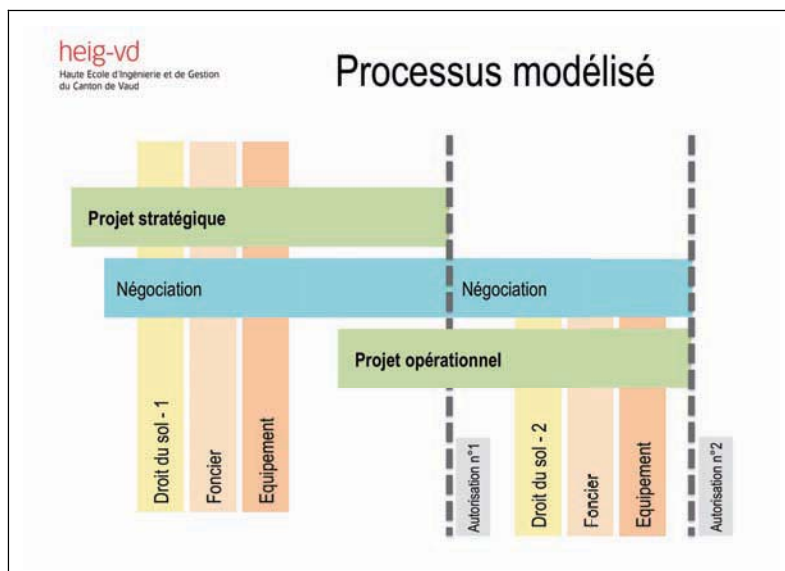


Par exemple, on dénombre environ une vingtaine de syndicats AF en terrains à bâtir actifs dans le canton de Vaud, ce qui est en soi beaucoup, mais représente un petit pourcentage du total des projets de modification ou de réalisation de plans d'affectation.

La LRFU, dans sa forme actuelle, prévoit la possibilité de mettre en œuvre des démarches contraignantes. Toutefois, n'ayant pas été mise à jour depuis longtemps (bien avant l'entrée en vigueur de la LAT notamment), elle n'est pas applicable en l'état. D'autre part, il paraît difficile de prévoir un toilettage de cette loi sans analyser la pertinence de certaines modifications. Cela nécessite donc une volonté politique affirmée pour d'une part modifier la LRFU et ensuite veiller à son application par les services concernés.

Le processus théorique complet peut être modélisé de la manière suivante, en distinguant deux grandes phases (ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles soient totalement successives) : la réflexion stratégique (souvent à plus vaste échelle, par exemple celle d'un PACA) et le projet opérationnel (généralement à l'échelle du quartier).

Le projet stratégique de territoire peut se traduire par une image directrice, ce qui revient à :



- fixer le projet urbain dans ses grandes lignes en esquisant également les périmètres des zones (à bâtir, agricole, verte) et tester sa faisabilité ;
- vérifier la « dureté » du foncier (état des propriétés, répartition des +/- values foncières, intérêt des propriétaires) ;
- évaluer les futurs frais d'équipement et proposer les principes de leur répartition ;
- élaborer le programme à grands traits.

Le projet urbain opérationnel fixe alors l'affectation de la zone, ainsi que le projet dans ses « détails » souvent à l'échelle de sous-périmètres, et traite alors *a minima* des points suivants :

- Emprises constructibles, type d'habitat et densité par îlot (voire par parcelle) ;
- Espaces et équipements collectifs au sens large (y compris les équipements socioculturels et ceux en lien avec la durabilité des projets) ;
- Accessibilité tous modes confondus et organisation du stationnement.

La négociation démarre en parallèle à la réflexion stratégique de manière à assurer une prise en compte des aspects fonciers et financiers au même niveau de détail que celui du projet urbain en cours d'élaboration ; elle doit toutefois aboutir avant la fin ou au plus tard en même temps que la phase opérationnelle. À l'échelle des sous-périmètres il s'agit de fixer la densité et la quantité / qualité des espaces collectifs (dont les équipements et les espaces verts) et à négocier leur statut légal en contrepartie du prix du foncier et/ou du coût prévisionnel des équipements à réaliser par les propriétaires. Et c'est alors qu'il est intéressant de pouvoir négocier ce prix et cette participation « contre » la constructibilité du terrain. La formalisation de l'accord par une Convention avec les propriétaires se situe donc idéalement avant ou parallèlement à la modification du plan de zones.



4.3 Les propositions d'actions : deux axes complémentaires à approfondir

Ensuite, le choix des « bons outils » fonciers dépend de trois catégories de facteurs :

1. Le niveau de maturation des projets : Le périmètre est-il précis ? Les principes d'aménagement sont-ils définis ? Les niveaux d'incertitudes sont-ils identifiés ? Ou le projet est tellement vaste ou à long terme qu'il est impossible de répondre de manière pertinente à ces questions ?
2. Leur échelle : S'agit-il de quelques immeubles sur 2 parcelles ? Ou d'un vaste quartier sur un foncier fragmenté ?
3. Et l'horizon de leur réalisation : La réalisation peut-elle se faire rapidement et d'un seul bloc ? Ou des étapes sont-elles prévisibles / nécessaires ?

Il en découle deux cas types « encadrant » l'ensemble des différents cas de figure pouvant se présenter, lesquels induiront des processus simples ou plus complexes, à savoir :

- la limite entre la zone à bâtir et la zone agricole est connue, et il s'agit d'un projet petit, à court terme, avec une complexité et un nombre d'incertitudes « maîtrisables » ;
- la limite entre la zone à bâtir et la zone agricole est incertaine (ce qui a pour double conséquence d'augmenter le nombre de propriétaires pouvant potentiellement espérer participer à l'opération, et de nécessiter la prise en compte des problématiques agricoles voisines), et il s'agit d'un projet vaste, à long terme, complexe, et avec des incertitudes fortes ou graduées (de maîtrisables à inconnues).

Cette typologie de situations se croise avec deux attitudes possibles dans le contexte genevois (sans exclusion mutuelle) :

1. Pousser au maximum les possibilités des marges de manœuvre dans le cadre légal actuel :
 - identifier la « dureté foncière » au stade « stratégique » et conduire les 1ères négociations avec les propriétaires,
 - puis valider le changement de zone (et le PLQ) parallèlement à une convention avec les propriétaires.
2. Disposer d'instruments légaux de contrainte, afin de faire aboutir un projet dans les cas de non-unanimité ou de non-majorité, fréquents si le nombre de propriétaires concernés est important, ou lorsque la réalisation du projet est prévue sur plusieurs années (problème des garanties financières) :
 - élaborer et avoir recours à un instrument légal contraignant (dans l'esprit du syndicat AF vaudois, volontaire ou obligatoire) - d'abord et avant tout comme « menace » - pour faciliter la conclusion de démarches négociées, mais aussi pour pouvoir gérer et avancer face à des situations plus complexes ou conflictuelles.

Ces différentes possibilités peuvent se traduire par les deux axes de propositions développés dans les chapitres suivants : l'optimisation du cadre légal actuel ou sa révision (afin de sortir de l'impasse en cas de désaccord d'une partie ou d'une majorité des propriétaires). Ces deux axes ne sont pas exclusifs mais complémentaires. En effet, le premier correspond aux premières actions à mettre en œuvre pour favoriser le développement d'une production urbaine plus importante, mais il ne peut toutefois être réellement efficace qu'avec la mise en œuvre du second (nécessité d'une possibilité de contrainte pour favoriser l'aboutissement des processus négociés). De même, le second a peu de sens sans la réalisation du premier.



4.4 La maximisation des marges de manœuvre actuelles

Cette première hypothèse consiste à parier sur la coordination des procédures et la négociation avec les propriétaires en utilisant au maximum les marges de manœuvres existantes aujourd'hui, et en choisissant dans le détail les actions à mettre en œuvre selon le niveau de maturation du projet et la configuration des acteurs. En effet, lorsque les négociations conduites aboutissent à un accord des propriétaires (sur le prix et la participation aux frais d'équipement, ainsi que la mise à disposition des terrains nécessaires aux espaces et équipements collectifs - EEC), avec ou sans modification des limites parcellaires), le processus peut se dérouler dans le cadre légal actuel. Il arrive souvent que ce cas de figure corresponde à des projets plutôt petits, à court terme et « simples », mais ce n'est pas systématique, puisque par exemple des propriétaires institutionnels peuvent détenir de vastes surfaces et permettre ainsi la réalisation de projets de plus grande envergure.

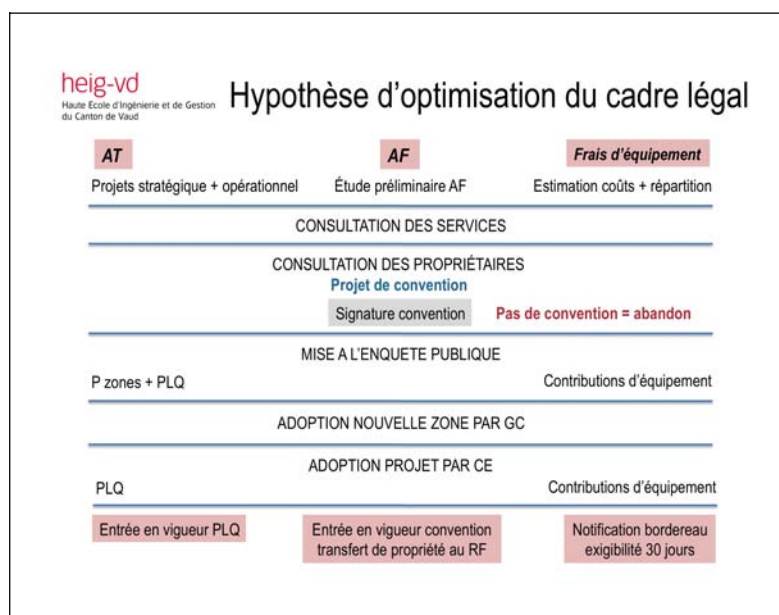
Le processus se développe alors selon les grandes étapes suivantes :

- Élaborer une image directrice en analysant la dureté foncière – les 1^{ers} contacts avec les propriétaires permettant de savoir lesquels sont intéressés, susceptibles d'être convaincus et irréductibles – et dans une forme qui dépend de la situation (PDQ ou document sans définition juridique à la manière des « schémas directeurs » vaudois) ;
- Puis préparer le changement de zones en parallèle aux négociations à l'amiable avec les propriétaires, en le conditionnant à la signature d'une convention portant sur les conditions foncières (mise à disposition de terrain pour les EEC, adaptations foncières pouvant aller d'une simple correction de limite à un remembrement à l'amiable, avec ou sans compensations financières), et la répartition des frais des EEC, (application du principe des avantages reçus), ainsi que les conditions de leur entretien.

Pour favoriser les chances de succès, il peut être intéressant « d'élargir la focale » en insérant ces démarches dans une vision plus large, incluant par exemples l'achat de foncier (pour « tenir le royaume ») et le montage de structures d'appui aux collectivités.

Dans le cas le plus simple – avec arrangements parcellaires à l'amiable – aucune modification fondamentale des pratiques actuelles n'est requise : ce n'est que l'addition de quelques « détails » qui peut permettre des résultats plus satisfaisants :

- Une bonne analyse amont de la « dureté foncière » et de la faisabilité financière ;
- Des négociations conduites au bon moment ;
- La répartition des frais d'équipement et leur exigence dans des délais précoces.





Ce mode de faire – même s'il doit absolument être mis en œuvre le plus souvent possible – présente des limites indéniables, à savoir l'unanimité des propriétaires et le fait que la convention lie les personnes et non les biens-fonds, ce qui fragilise ce mode de faire (par ex. en cas de décès) ou le restreint à certains cas de figure « simples ». C'est pourquoi en se limitant à cette méthode, il risque d'être difficile de sortir de la petite production urbaine, et d'atteindre les objectifs ambitieux, mais nécessaires, du Projet d'agglomération.

4.5 Les révisions législatives techniquement pertinentes

Cette seconde hypothèse est fondée sur le constat de la nécessité de se doter d'instruments légaux de contrainte et de gestion foncière/financière, soit dans l'objectif de faire aboutir les négociations dans les productions urbaines de plus grande envergure, soit afin de mener à bien des projets vastes et ou complexes dans un temps raisonnable. Il faut pour cela :

- pouvoir avancer même quand tous les propriétaires ne sont pas d'accord, et qu'au moins une majorité (simple) est d'accord, voire même dans le cas d'un intérêt public prépondérant, lorsque seule une minorité est d'accord ;
- assurer des garanties financières sur le long terme pour s'assurer que les promoteurs investissent dans des projets qui vont se réaliser sur une certaine durée (au moins plusieurs années).

Cette hypothèse nécessite de légiférer sur des moyens plus contraignants face aux propriétaires fonciers, mais en suivant l'expérience vaudoise qui consiste à les utiliser essentiellement comme « menace ». Elle suppose de ce fait un débat politique au delà de la pertinence technique des propositions.

Le processus se développe alors selon les grandes étapes suivantes :

- élaborer une image directrice en prenant les mêmes précautions que dans le cas précédent, quitte à ce que la 1^{ère} limite entre zone à bâtir et zone agricole soit partiellement « indéfinie » afin de pouvoir l'affiner au fur et à mesure de l'élaboration du projet ;
- approfondir les projets (stratégique puis opérationnels) en parallèle aux négociations avec les propriétaires sur le remaniement parcellaire, les prix du foncier et la participation aux frais d'équipement (au sens élargi, y compris les équipements socioculturels ou les aménagements écologiques) ;
- puis procéder au remembrement – avec une péréquation réelle – sur la base du projet détaillé : le but est alors de mettre en place un « pot commun » permettant un prix final du foncier indépendant de son affectation (constructible ou agricole) grâce aux nouvelles possibilités offertes par la LRFU révisée.



Deux cas de figure sont alors envisageables.

La LRFU nécessite à minima un toilettage, « simple » adaptation à l'époque. Pour pouvoir l'utiliser – même en cas d'unanimité ou de double majorité des propriétaires, différents libellés sont à reprendre puisqu'ils datent des années 70 (date de sa dernière révision).

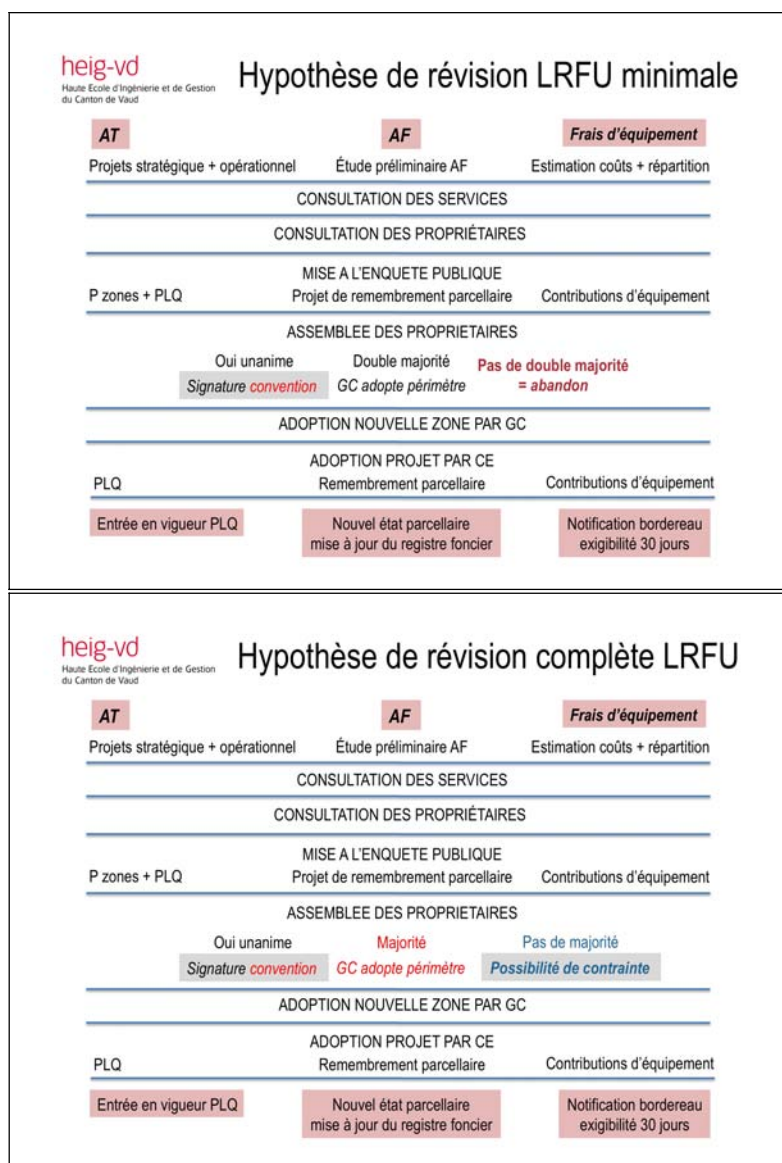
Mais cette hypothèse reste a priori insuffisante, notamment à cause de la nécessité d'ancrer dans la loi les éléments clé de coordination entre la LRFU et les autres dispositions légales, la LAT notamment.

La LRFU pourrait voir le renforcement de ses moyens de contrainte en cas d'intérêt public démontré, comme par exemple (liste non exhaustive) :

- un instrument de remembrement obligatoire (à usage facultatif) ;
- une mise en œuvre chronologiquement souple du remembrement (y compris lorsque le plan de zone ou le PLQ est déjà adopté) ;

- une obligation de construire en cas de remembrement (droit d'emption) ;
- l'élargissement de la notion d'équipement de façon à inclure, dans les contributions d'équipement, d'autres coûts que ceux strictement liés aux accès routiers et aux différentes canalisations ;
- le fait d'ancrer dans la loi le principe de la péréquation réelle qui permet de traiter simultanément, dans le cadre d'un remembrement, les limites parcellaire et celles des différentes zones d'affectation, soit de gérer réellement les échanges de constructibilité et donc de +/- valeurs foncières entre propriétaires (contrairement au lotissement qui se contente de redéfinir le parcellaire à l'intérieur d'une zone d'affectation déjà définie).

Si cette option était retenue, il faudrait analyser en profondeur ces différents points, ainsi que d'autres certainement, et répondre à des questions ouvertes comme les rôles respectifs du Grand Conseil et du Conseil d'Etat dans ces démarches utilisant la contrainte vis-à-vis des propriétaires fonciers.





V. Quelques points d'appui pour Bernex nord

Ce chapitre synthétise les diverses propositions émises lors de l'Atelier logement / foncier du 9 septembre, et constitue une illustration des propositions plus théoriques développées dans les chapitres précédents. Il reprend un ensemble de propositions, certaines étant déjà mises en œuvre et d'autres pas encore, ou pas sous cette forme.

Les participants ont mentionné l'intérêt de procéder dorénavant à un certain nombre de tests en « vraie grandeur » de ces négociations à l'amiable. Ils ont également rappelé l'importance de bien distinguer les registres stratégique et opérationnel dans les démarches foncières, et de travailler dès l'amont avec les propriétaires fonciers en intégrant les 3 pôles « enrichis », c'est à dire en travaillant en même temps et en interaction :

- Le projet urbain et l'aménagement du territoire (réglementation) ;
- L'analyse et le projet foncier ;
- La programmation urbaine et le coût des équipements.

Ces différentes expériences devraient aussi permettre de capitaliser les enseignements qui en ressortent afin de conforter la politique de service « Logement » du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise.

Le cas de Bernex nord présente un intérêt dans la mesure où il s'agit d'un projet de grande envergure, en extension sur la zone agricole, et dont l'esquisse de projet urbain élaborée lors de la démarche des PACA inclut des zones constructibles et des zones de verdure.

Les recommandations suivantes sont issues des échanges et constituent un point de départ pour un futur cahier des charges. Elles sont à prendre comme un ensemble, et non les unes déconnectées des autres, ce qui leur ôterait tout intérêt :

- Marquer formellement la validation des résultats des études-test du PACA Bernex ou du Plan de synthèse, par exemple par la signature des politiques impliqués, afin de lui conférer un statut renforcé (similaire aux schémas directeurs vaudois qui engagent « moralement » leurs signataires).
- Introduire progressivement ces résultats stratégiques dans les documents formels (ce qui est déjà en cours) tels les PDC et PDCom.
- Marquer par un acte politique conjoint l'institution d'un COPIL du secteur (soit sur la base d'un co-pilotage commune / canton soit avec la commune comme leader).
- Créer un bureau technique pilote sous la direction de ce COPIL, avec pour 1ère mission de démarcher explicitement tous les propriétaires fonciers du secteur et leur faire signer des engagements ou actes de vente (promesses signées), en recherchant des solutions acceptables pour les deux parties : par exemple proposer la vente des terrains agricoles concernés en échange d'autres parcelles agricoles (ce qui suppose des acquisitions en amont), puis la récupération d'une plus value sur la valorisation du terrain une fois vendu.
- Prévoir un véhicule de portage foncier de type EPF (établissement public foncier français assimilable à une Fondation pour le logement) pour les différentes acquisitions foncières (agricoles proches ou éloignées pour servir de monnaie d'échange).



- Etablir l'image directrice (une fois connue la dureté foncière) avec différents périmètres de PLQ incluant chacun un équipement public structurant ou vert pour favoriser leur réalisation (les autres équipements sont plus facilement faisables).
- Evaluer rapidement les coûts des espaces et équipements collectifs (pris au sens large, donc y compris les espaces de verdure, les aménagements écologiques ou paysagers, les dessertes de transports publics, les aménagements pour la mobilité douce) liés à la réalisation de l'image directrice visée. Ceci est nécessaire afin de mieux cerner leurs effets sur les budgets des collectivités publiques notamment, ainsi que les possibilités d'y faire contribuer les propriétaires concernés (en distinguant les niveaux d'usage allant de l'ilot, au quartier, à la commune et à l'agglomération).
- Examiner l'opportunité d'engager rapidement (avant l'adoption du nouveau plan de zone) une procédure visant un remembrement avec péréquation réelle, par le biais par exemple d'une délimitation, par le Grand Conseil, d'un périmètre de remembrement, ou par l'adoption d'un autre acte juridique équivalent.
- Examiner la faisabilité d'instituer, parallèlement à ce périmètre de remembrement et dans les mêmes limites, un périmètre permettant l'exercice du droit de préemption en faveur des collectivités publiques, sur le modèle des « zones d'aménagement différé » françaises dans le respect du cadre fixé par la LDFR³ (loi sur le droit foncier rural) par exemple en adaptant ce que prévoient actuellement les zones de développement.
- Evaluer l'opportunité de modifier, dans des délais rapprochés, la législation cantonale (notamment la LRFU), afin de renforcer l'assise juridique d'une éventuelle opération de remembrement avec péréquation réelle et contribution aux frais des espaces et équipements collectifs.
- Evaluer de quelle manière les propriétaires impliqués par l'extension urbaine visée ici, pourraient être amenés à assumer des frais d'équipements collectifs plus importants (en particulier certains types d'équipements socioculturels), en utilisant la plus-value foncière résultant de la modification de zones.

³ A première vue, l'exercice d'un droit de préemption pourrait se heurter aux dispositions de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR). Cette loi prévoit cependant des dérogations à l'interdiction de vendre des immeubles agricoles, notamment en cas d'acquisition par la collectivité publique dans un but d'aménagement du territoire (par ex. art. 65 LDFR). De plus, les effets anti-spéculation à attendre de l'exercice d'un droit de préemption légal n'ont – a priori – de sens que dans l'hypothèse où une décision de désassujettissement au droit foncier rural est prise au préalable. Il ne paraît donc pas y avoir d'obstacle insurmontable à la mise en place d'une telle zone, sur le modèle français, moyennant d'éventuelles adaptations.



Sigles et abréviations

Arrêté	décision du Conseil d'Etat		
COFIL	Comité de pilotage		
droit de préemption	faculté en vertu de laquelle une personne (le préempteur) peut exiger d'une autre personne (le promettant) le transfert de la propriété d'une chose, dans l'éventualité où le promettant la vend à un tiers.		
droit de préemption légal	droit de préemption qui existe de par la loi, sans inscription au Registre foncier		
droit de préemption ordinaire	dans l'hypothèse où le droit de préemption est exercé, le prix payé par le préempteur est celui que le tiers s'était engagé à payer		
droit de préemption qualifié	dans l'hypothèse où le droit de préemption est exercé, le prix payé par le préempteur est inférieur à celui que le tiers s'était engagé à payer		
équipement de raccordement	selon la LCAP, consiste à relier un bien-fonds aux éléments principaux des installations d'équipement, y compris les routes de quartier et les canalisations		
équipement général	selon la LCAP, consiste à pourvoir une zone à bâtir des principaux éléments des installations d'équipement, en particulier des conduites d'eau et d'énergie et des canalisations d'égoûts, ainsi que des routes et chemin desservant directement la zone à équiper (art. 4 al. 1 LCAP)		
équipement public	selon le RGZD, réalisation ou modification des voies de communication publiques, y compris leurs canalisations, telles que prévues par le Plan localisé de quartier		
LALA	loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	04.06.1987	L 1 30
LAT	loi fédérale sur l'aménagement du territoire	22.06.1979	700
LCAP	loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	04.11.1974	843
LEX-GE	loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique	10.06.1933	L 7 05
LEXT	loi sur l'extension des voies de communications et l'aménagement des quartiers ou localités	09.03.1929	L 1 40
LGL	loi générale sur le logement et la protection des locataires	04.12.1977	I 4 05



LGZD	loi générale sur les zones de développement	29.06.1957	L 1 35
LGZDI	loi sur les zones de développement industriel	13.12.1984	L 1 45
logement d'utilité publique	logement détenu par une collectivité publique (ou contrôlé par elle) et occupé par un locataire auquel un taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués.		
LPMNS	Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites	04.06.1976	L 4 05
LRFU	loi sur le remembrement foncier urbain	11.06.1965	L 1 50
LUP	loi pour la construction de logements d'utilité publique	24.05.2007	L 4 06
PA	Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise		
plan de site	planification de détail visant, pour l'essentiel, à la préservation d'un site paysager, naturel ou construit, présentant un intérêt particulier (fondé sur la LPMNS)		
plan d'extension	plan localisé de quartier, applicable en zone ordinaire, dont les voies de communication et les équipements publics ont été déclarés d'utilité publique par le Grand Conseil, en application de la LEXT		
Plan localisé de quartier	planification de détail, fixant l'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments, ainsi que l'implantation des aménagements extérieurs (places, espaces verts, parkings, dessertes routières, cheminement piétonniers, etc..., de la compétence du Conseil d'Etat		
PLQ	Plan localisé de quartier		
REXT	règlement d'application de la loi cantonale sur l'extension des voies de communications et l'aménagement des quartiers ou localités	11.07.1930	L 1 40.01
RGZD	règlement d'application de la loi cantonale sur les zones de développement	20.12.1978	L 1 35.01
RGZD2	annexe au règlement d'application de la loi cantonale sur les zones de développement	20.12.1978	L 1 35.04
taxe d'équipement	mode de contribution, exigé du propriétaire d'une parcelle, aux frais d'équipement public de ladite parcelle		
zone de développement	zone d'affectation se superposant à la zone ordinaire, définissant, sur certains secteurs du territoire cantonal, un autre régime de construction, applicable moyennant l'acceptation, par le constructeur, de contraintes particulières		
zone ordinaire	Zone définissant les affectations des secteurs constructibles, inconstructibles ou à protéger, sur l'ensemble du territoire du canton de Genève		



Annexes

Documentation vaudoise :

1. Note d'explication de la démarche de coordination AT / AF dans le canton de VD
2. Convention type entre commune et propriétaires
3. Convention type entre propriétaires
4. Plaquette d'explication de la démarche du Service des améliorations foncières

COORDINATION

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET ASPECTS FONCIERS

Descriptif du système vaudois et exemple d'application

1. Introduction

L'article 20 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire permet aux cantons de mettre sur pied une instrumentation efficace en vue notamment d'assurer la réalisation effective des plans d'affectation. Or, seuls quelques cantons, dont en particulier Vaud et Berne, disposent d'une légalisation d'application développée et, surtout, en font application. L'objectif de ce document est de présenter le système vaudois avec un cas d'application pour illustrer la coordination entre l'aménagement du territoire et les aspects fonciers.

2. Description du système vaudois

2.1 Contexte

Traditionnellement, les aménagistes et les géomètres intervenaient **successivement** sur les terrains à bâtir. Les premiers dressaient des projets d'affectation du sol, les seconds réorganisaient la propriété du sol en conséquence. Cette manière de procéder présentait un inconvénient: en dissociant les deux démarches, elle exposait au risque d'incohérence. Et de fait, il est arrivé que certains projets d'aménagement conçus sans tenir compte des contraintes de la propriété foncière, s'avéraient irréalisables au moment de passer aux actes en raison de problèmes fonciers insurmontables ou faute d'accord entre les propriétaires.

Dès le milieu des années 90, le canton de Vaud a pris un certain nombre de mesures pour s'assurer de la disponibilité des terrains compris dans des pôles de développement économique cantonaux. Dès les premières études, il est apparu que des zones d'activités, bien que situées en zone à bâtir, étaient inutilisables en raison de la trop grande division du sol ou de parcelles de formes inadaptées. Le besoin de définir un concept de remaniement parcellaire mieux adapté aux réalités économiques s'est révélé nécessaire. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a mis en œuvre des groupes de travail dont les résultats ont abouti à l'introduction de nouveaux instruments en 1998 dans la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et la Loi sur les améliorations foncières (LAF).

2.2 Principe et application

Le principe général donné dans les deux lois évoquées ci-dessus est simple: les aspects fonciers (parcellaire, équipements, droits à bâtir, etc.) doivent être traités en **coordination** avec la planification (art. 55 LATC, art. 4 LAF).

Cette coordination se concrétise notamment lors de la consultation des services de l'Etat des projets de plans d'affectation (examen du traitement des aspects fonciers du projet).

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 des conventions. Cependant, en cas d'intérêt public prépondérant ou lorsque la complexité du projet ou l'ampleur des conflits d'intérêts l'exigent, le Service du développement territorial peut intervenir pour initier une **Etude de faisabilité** comprenant une esquisse de projet territorial et une étude préliminaire en améliorations foncières au sens de l'art. 85b LAF.

2.3 L'étude de faisabilité

2.3.1 Objectifs de l'étude de faisabilité

La pertinence d'une telle étude réside dans l'examen du projet de mise en valeur de terrains à bâtir sous le double point de vue améliorations foncières et aménagement du territoire. Son objectif est de vérifier si le projet est:

- conforme aux volontés publiques et aux exigences de l'aménagement et de l'environnement,
- cohérent avec les intentions des propriétaires et avec les conditions du marché,
- réalisable par des améliorations foncières dans le cadre de démarches foncières.

2.3.2 Résultats de l'étude de faisabilité

Les résultats d'une Etude de faisabilité comprennent :

- une esquisse d'aménagement du territoire et des principes de mise en œuvre: il s'agira, selon les cas, d'une étude, d'un schéma directeur ou d'un plan directeur localisé (PDL),
- une esquisse des équipements collectifs à prévoir,
- un devis de ces équipements collectifs à +/- 25 % déterminant les investissements à consentir par les propriétaires concernés,
- une proposition de démarche foncière adaptée ayant les meilleures chances de réussite dans les meilleurs délais (voir chapitre 2.3.4).

Lors de cette étude, les services de l'Etat et les propriétaires sont amenés à se prononcer sur le projet qui fait également l'objet d'une consultation publique (art. 85f et 85g LAF).

2.3.3 Questions relatives à l'étude de faisabilité

Une étude de faisabilité est-elle obligatoire?

Oui s'il y a constitution d'une entité juridique dont le but est le remaniement parcellaire (un syndicat d'améliorations foncières par exemple) (art. 85a LAF).

Qui peut déclencher une étude de faisabilité?

Un propriétaire, un groupe de propriétaires, la Commune, l'Etat (art. 85d LAF).

Qui réalise l'étude de faisabilité?

Un groupe d'experts mandaté par la Commune ou l'Etat et composé (au minimum) d'un urbaniste et d'un ingénieur géomètre (art. 85e LAF).

Qui paie l'étude de faisabilité?

C'est l'initiateur mais la commune peut participer financièrement aux frais engendrés par l'étude de faisabilité qu'elle n'a pas déclenchée; de plus, en cas de constitution d'un syndicat, les frais d'étude sont portés au compte du syndicat (art. 85 i LAF).

2.3.4 Suite de l'étude de faisabilité

L'étude de faisabilité permet de convaincre les propriétaires hésitants. Ils disposent en fin d'étude d'informations précises et fiables quant aux gains qu'ils peuvent espérer suite à la mise en valeur de leurs terrains, 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 d'améliorations foncières contraignantes. Trois cas de figure peuvent alors se présenter :

- tous les propriétaires concernés sont convaincus et décident, par conventions, d'aller de l'avant;
- la majorité des propriétaires concernés est décidée d'aller de l'avant mais fait face à une minorité qui n'adhère pas à la démarche: ils peuvent alors créer un syndicat d'améliorations foncières volontaire sur l'entier du périmètre nécessaire avec l'objectif de réaliser le projet; l'ensemble des propriétaires deviennent membres du syndicat; les procédures d'améliorations foncières et d'aménagement du territoire sont menées en parallèle et de manière concertée: le transfert de propriété et le plan d'affectation sont mis en vigueur de manière simultanée.
- Si les propriétaires ne souhaitent pas réaliser leurs terrains, la commune a alors trois possibilités :
 - soit accepter la décision de la majorité des propriétaires compte tenu des éléments du dossier (équipements collectifs jugés trop onéreux par exemple);
 - soit créer d'office un syndicat d'améliorations foncières lorsque cette opération est rendue indispensable pour permettre l'établissement et la réalisation d'un plan de quartier de compétence municipale; la mise en œuvre de ce syndicat est assurée par l'Etat (art. 85k LAF);
 - soit lancer une procédure de correction de limites et des servitudes dans un but d'intérêt public prépondérant (art. 93a LAF) si le nombre de propriétaires et la surface sont peu importants.

A relever que la LAF donne également la possibilité à l'Etat de créer d'office un syndicat d'améliorations foncières pour permettre la réalisation d'un plan d'affectation (art. 27 LAF).

2.4 Les syndicats d'améliorations foncières en terrains à bâtir

Dans la majorité des cas, l'étude de faisabilité débouche sur la volonté des propriétaires de créer un syndicat d'améliorations foncières. Celui-ci est valablement constitué par l'adhésion de la majorité des propriétaires (art. 85j LAF).

2.4.1 Organisation et structure d'un syndicat d'améliorations foncières

Un syndicat d'améliorations foncières est une corporation de droit public qui 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, 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 membres. 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.

Le syndicat d'améliorations foncières est composé de plusieurs organes qui ont des rôles bien définis :

- *l'assemblée générale* est l'organe suprême du syndicat d'améliorations foncières réunissant l'ensemble des propriétaires (1 chapitre cadastral = 1 voix) ;

- le *comité de direction* est l'organe exécutif du syndicat d'améliorations foncières exécutant les décisions prises en assemblée générale et gérant l'avancement administratif ainsi que les biens du syndicat;
à relever que dans la plupart des syndicats en terrains à bâtir, des représentants de la municipalité sont statutairement membres du comité de direction même si la commune n'est pas propriétaire foncier; cette situation permet de faciliter la coordination entre le projet de plan d'affectation et le projet des travaux collectifs;
- 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.

2.4.2 Les différentes étapes de réalisation

La durée de vie d'un syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir peut se subdiviser schématiquement en trois grandes phases :

- **Une phase d'étude** : plan d'affectation, avant-projet des travaux collectifs, nouvel état foncier, clé de répartition des frais, etc. Le dossier améliorations foncières et le plan d'affectation sont mis à l'enquête publique de manière simultanée. La phase d'étude est finalisée par la mise en vigueur du plan d'affectation et le transfert de propriété, ces deux opérations étant également réalisées de manière simultanée.
- **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.

2.4.3. Aspects financiers

Dès la constitution du syndicat d'améliorations foncières, 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 d'améliorations foncières 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.

3. Cas d'application: Cheseaux-sur-Lausanne

3.1 Contexte

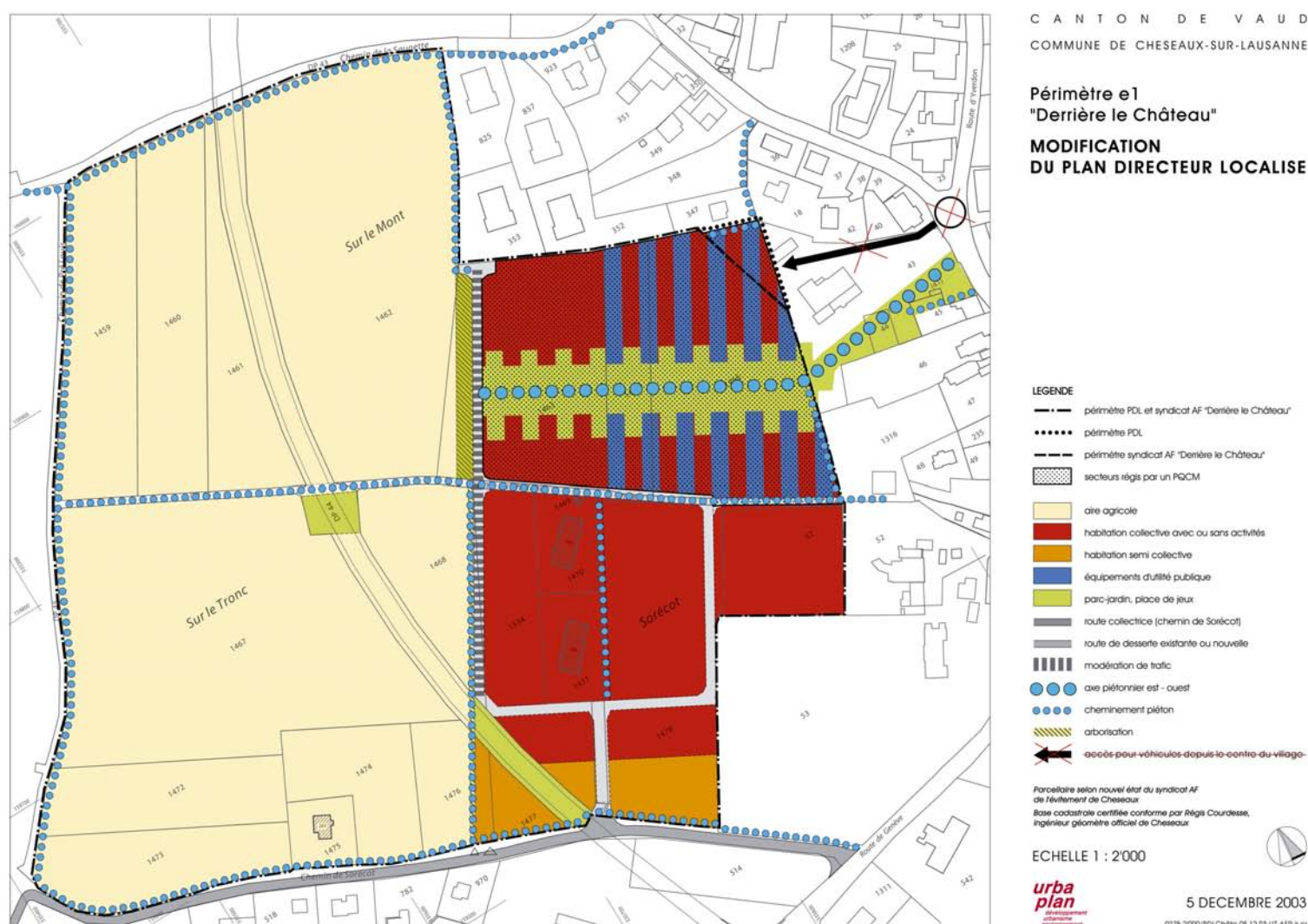
Cheseaux-sur-Lausanne est une commune d'environ 3'200 habitants située à quelques kilomètres au nord de Lausanne. Sa superficie avoisine les 460 hectares.

Le plan directeur de la commune de Cheseaux-sur-Lausanne, complété par une série de plans directeurs localisés, a été approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud en janvier 2001. L'un de ces plans directeurs localisés concernait la **zone intermédiaire** du secteur "Derrière le Château" dont la surface avoisinait les 17 hectares avec 21 parcelles et 13 propriétaires.

Les objectifs du plan directeur localisé de cette zone étaient globalement les suivants:

- localiser et dimensionner une aire destinée aux équipements publics propre à recevoir un nouveau collège,
- destiner un secteur à l'habitation collective, aux villas accolées et aux activités compatibles avec l'habitation,
- attribuer la majorité de la surface à la zone agricole.

Schéma 1: Plan directeur localisé "Derrière le Château"



Au sens de la législation vaudoise (art. 51 LATC), une zone intermédiaire comprend des terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier; elles sont par nature inconstructibles. L'affectation ultérieure de tout ou partie d'une zone intermédiaire à la construction peut être subordonnée par la commune à la condition qu'une **péréquation réelle** entre les propriétaires assure l'égalité de traitement dans le périmètre, soit par voie conventionnelle, soit par un remaniement parcellaire.

La péréquation réelle est l'ensemble des opérations qui permettent, dans le cadre de la redistribution des terres, d'obtenir une égalité de traitement des propriétaires, chacun pouvant se faire attribuer une parcelle constructible proportionnellement à ses prétentions même si, au départ, il ne possède que du terrain agricole ou intermédiaire. Ainsi, tous les propriétaires inclus dans un périmètre retirent les avantages de la légalisation d'une zone constructible.

Dans le cas de "Derrière le Château", la décision de procéder à une péréquation réelle entre tous les propriétaires a été prise par le Conseil communal de Cheseaux-sur-Lausanne lors de l'extension de cette zone intermédiaire.

D'autre part, le plan directeur localisé devant déboucher sur un plan partiel d'affectation, ce dernier ne pouvait être réalisé qu'avec des modifications de parcelles qui tiennent compte de l'affectation future des zones.

3.2 Lancement de l'étude de faisabilité

Voie conventionnelle ou création d'un syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir pour la réalisation du plan d'affectation?

Sur les conseils du service en charge des améliorations foncières, la Municipalité de Cheseaux-sur-Lausanne a décidé de mettre en œuvre une étude de faisabilité. Sur la base d'un cahier des charges validé en mars 2001 par la Municipalité et le service en charge des améliorations foncières, la Municipalité a confié le mandat d'étude à un groupe d'experts composé:

- d'un urbaniste (M. Urs Zuppinger, bureau Urbaplan à Lausanne),
- d'un ingénieur géomètre (M. Régis Courdesse, bureau Jan & Courdesse SA à Cheseaux-sur-Lausanne et Echallens),
- d'un notaire (M. Jean-Luc Marti, Lausanne).

Le but de ce mandat était d'étudier un avant-projet de plan partiel d'affectation et de proposer une démarche foncière qui permette de mettre en œuvre le plan partiel d'affectation, tout en respectant le principe de la péréquation réelle.

3.3 Les résultats de l'étude de faisabilité

Un rapport de 18 pages (sans les annexes) a été adopté par la Municipalité en date du 9 juillet 2001, soit 4 mois après le lancement de l'étude. Les principaux résultats étaient les suivants:

- 1) Aménagement du territoire: le rapport comprend un avant-projet de plan qui reprend fidèlement les options définies par le plan directeur localisé ainsi qu'un avant-projet de règlement qui s'aligne dans une large mesure sur le règlement du plan général d'affectation communal.
- 2) Gestion foncière: ce chapitre comprend:
 - le périmètre provisoire de l'étude,
 - une esquisse des travaux collectifs (collecteurs d'eaux usées et d'eaux claires, routes, éclairage public, réseau d'eau potable et défense-incendie, services industriels divers),
 - une estimation du coût des équipements et des aménagements extérieurs (zone de verdure, arborisation) qui se monte à Frs 3.3 millions,
 - une proposition de valeurs foncières pour les différents types de zone,

- une simulation de répartition des terrains sur la base des souhaits exprimés par les propriétaires; ces derniers avaient été rencontrés au cours de l'étude et un questionnaire¹ leur avait été envoyé;
- une proposition de principe de répartition des frais.

L'analyse de la prise des vœux a laissé apparaître quelques demandes délicates à réaliser, par exemple pour la répartition de la zone agricole. Compte tenu que dans le cas de convention, les décisions relatives à la répartition des terrains réclament l'unanimité des propriétaires, le groupe d'experts recommandait en conclusion de son rapport la création d'un syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir comme démarche foncière.

Après consultation des services et mise à jour du rapport de l'étude de faisabilité, celui-ci a fait l'objet d'une consultation publique entre le 16 novembre et 17 décembre 2001. Le 11 mars 2002, les propriétaires ont pris connaissance des résultats de la consultation publique et ont donné leur accord quant à la constitution d'un syndicat d'améliorations foncières.

3.4 Les opérations du syndicat

Le syndicat d'améliorations foncières de "Derrière le Château" a été créé le 20 septembre 2002². Les propriétaires ont accordé leur confiance au groupe d'experts ayant réalisé l'étude de faisabilité: le notaire et le géomètre ont été nommés respectivement président et secrétaire de la commission de classification et l'urbaniste a été mandaté par le syndicat pour réaliser le plan d'affectation.

Les opérations qui se sont succédées ont été les suivantes:

- de septembre 2002 à août 2003:
 - volet améliorations foncières: estimations des terres de l'ancien et du nouvel état par la commission de classification, étude du nouvel état avec péréquation réelle, estimation des valeurs passagères, recueil des vœux des propriétaires,
 - volet aménagement du territoire: élaboration du plan partiel d'affectation par l'urbaniste (plan, règlement et rapport 47 OAT), consultation du dossier par les services de l'état, mise à jour du dossier.
- du 8 août au 8 septembre 2003: enquête publique des objets mentionnés ci-avant (périmètre, estimation des terres, nouvel état, valeurs passagères, soultes, plan partiel d'affectation),
- 15 novembre 2004: transfert de propriété et mise en vigueur du plan d'affectation (des 17 ha en zone intermédiaire, 22% sont passés en zone d'habitation, 10% en zone d'utilité publique (collège), 4% au domaine public, 1% en zone de verdure et 63% en zone agricole),
- du 22 novembre au 22 décembre 2004: enquête publique du projet d'exécution des travaux collectifs et privés, nouvelles servitudes et clé de répartition des frais,

¹ Les questions étaient les suivantes:

- dans quelle zone souhaitez-vous du terrain (zone agricole, zone à bâtir, zone d'utilité publique, pas de terrain mais une compensation financière)?
- êtes-vous intéressé à vendre votre terrain ou une partie de votre terrain à un autre propriétaire du secteur au cours de la procédure d'étude?

² La LAF prévoit que l'assemblée générale constitutive d'un syndicat d'améliorations foncières en terrain à bâtir ait lieu dans les deux mois qui suivent la séance des propriétaires concluant l'étude de faisabilité; dans le cas présent, cette opération a été retardée de 6 mois suite au retard du transfert de propriété réalisé dans le cadre d'un syndicat d'améliorations foncières voisin lié à la réalisation de la route d'évitement de Cheseaux-sur-Lausanne.

- 5 juillet 2005: autorisation de mise en chantier par le Chef du département,
- début 2007: les premiers locataires emménagent,
- 2008: fin des travaux (solde de l'éclairage public, de l'arborisation et abornement).
- fin 2008 / début 2009: enquête publique sur la répartition des frais et dissolution du syndicat.

Ainsi entre le lancement de l'étude de faisabilité et le transfert de propriété / mise en vigueur du plan d'affectation, 3^{1/2} ans se sont écoulés. Dans le même espace de temps, le nombre de propriétaires a été réduit de 13 à 8, certains d'entre eux ayant préféré vendre leurs parcelles.

3.5 Evaluation de l'opération

3.5.1 Les atouts de la réussite

Quatre éléments peuvent être considérés comme déterminants dans la réussite et la rapidité de cette opération:

- La volonté de la municipalité qui s'est exprimée par la conduite du projet du plan directeur localisé à l'amont de l'étude de faisabilité puis par le financement de l'étude de faisabilité; en tant que membre du syndicat, la municipalité s'est également beaucoup engagée pour mener à bien les opérations d'améliorations foncières permettant ainsi l'extension souhaitée de son collège;
- La multidisciplinarité du groupe d'experts de l'étude de faisabilité;
- Un périmètre d'étude homogène qui a permis au groupe d'experts puis à la commission de classification d'avancer rapidement dans l'étude;
- Une information et participation permanente des propriétaires: séances d'information, questionnaire, courriers, séances bilatérales entre commission de classification et propriétaires ont permis de répondre aux attentes des propriétaires et de lever toute incertitude et inquiétude.

Il faut relever que si les propriétaires ont été très réticents lors du lancement de l'étude de faisabilité, ils ont été le moteur lors des phases de réalisation.

Autre point à signaler: l'estimation du coefficient de plus value lors de l'étude de faisabilité. En règle générale, ce paramètre, défini comme le rapport de l'estimation du nouvel état sur celle du l'ancien état, n'est pas calculé lors de l'étude de faisabilité; c'est une tâche qui revient à la commission de classification dans le cadre du remaniement parcellaire. Toutefois, le coefficient de plus-value a pu être estimé dans le cas présent de cette étude de faisabilité grâce au recueil d'informations par l'expert notaire sur des valeurs de vente de parcelles similaires dans la région. Aux dires du géomètre, l'estimation précise de ce paramètre, qui a permis de procéder à une simulation d'échange pour des parcelles non équipées, a été l'une des clés essentielles de l'étude de faisabilité pour "faire adhérer" les propriétaires et décider certains d'entre eux, hésitants, à vendre³.

Pendant les opérations de remaniement parcellaire, la commune a pu procéder à des échanges de terrain avec un propriétaire qui souhaitait sortir du syndicat et acquérir du terrain agricole. Cet échange a pu être réalisé par l'intermédiaire de la commission de classification grâce notamment aux réserves de terrain de la commune en zone agricole.

Enfin, compte tenu du faible nombre de propriétaires dans le syndicat (8), toutes les décisions stratégiques et opérationnelles ont été prises par l'assemblée générale du syndicat et non uniquement par le comité de direction.

³ A titre d'information, le coefficient de plus-value a été estimé dans l'étude de faisabilité à 2,7 et calculé à 2,84 dans le cadre de l'opération de remaniement parcellaire.

Aujourd'hui, presque toutes les parcelles sont construites hormis une parcelle détenue par la commune et une parcelle privée jouxtant l'habitation du propriétaire. Les autres propriétaires ont construit eux-mêmes ou vendu à des particuliers. Un propriétaire a vendu à un promoteur et un autre à une entreprise générale (notamment pour la réalisation des immeubles de moyenne densité).

3.5.2 Bilan financier

Le coût des prestations des trois mandataires (géomètre, urbaniste, notaire) pour l'étude de faisabilité se monte à Frs 90'000.- soit un peu plus de Frs 0.50 le m² pour l'ensemble du périmètre et Frs 1.60 le m² si l'on considère seulement la zone à bâtir. Ce montant est tout à fait acceptable en regard des coûts d'études de faisabilité similaires. Les frais de l'étude de faisabilité ont été avancés par la municipalité évitant ainsi un risque de blocage à l'amont du processus de réflexion de la part de certains propriétaires qui ne souhaitaient pas forcément contribuer aux frais d'étude. Après l'assemblée générale constitutive du syndicat, les frais de l'étude de faisabilité ont été portés au compte du syndicat comme le stipule la LAF.

Dans l'étude de faisabilité, les travaux avaient été devisés à Frs 64.50 par m² répartis entre Frs 60.- pour l'équipement et Frs 4.50 pour les opérations de remaniement parcellaire et d'élaboration du plan d'affectation. Aujourd'hui, ce devis est largement respecté puisque le montant des équipements s'élève autour de Frs 48.- le m², et celui des études aux environs de Frs 4.50.

4. Analyse du système vaudois

4.1 Points forts de la procédure vaudoise

Le concept vaudois mis en place permet:

- de modifier le parcellaire inadapté aux mesures d'aménagement du territoire envisagées,
- la réalisation des équipements nécessaires aux futures constructions,
- la création d'espaces collectifs (espaces verts, places de jeux, ...) destinés aux habitants d'un quartier,
- la création de biotopes ou la réalisation de mesures de compensation,
- la préservation de zones agricoles,
- la compensation de la plus-value liée aux mesures d'aménagement du territoire si la démarche choisie est celle du remaniement parcellaire avec péréquation réelle.

L'obligation de coordonner mesures d'aménagement du territoire et mesures d'améliorations foncières demeure le point fort de la procédure vaudoise. Cette coordination permet de démontrer la faisabilité du projet tant:

- sur le plan de l'affectation (zones et espaces collectifs),
- sur le plan foncier (corrections de limites, échanges de terrains, projets de servitudes, etc.),
- que sur le plan financier (principe de répartition des frais d'équipements),

ceci, avant même la mise en vigueur du plan d'affectation.

Toutefois, cette coordination dépend avant tout de la capacité des propriétaires de s'entendre pour mener à bien les démarches nécessaires. Cette volonté des propriétaires se traduit soit par des conventions signées par l'ensemble des propriétaires avant l'enquête publique du plan d'affectation, soit par la constitution d'un syndicat d'améliorations foncières en terrain à bâtir par la majorité simple des propriétaires.

4.2 Limite du système conventionnel

Que l'on passe par une convention ou par un syndicat, les mêmes problématiques doivent 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) doivent 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 dans la mise en œuvre d'un plan d'affectation lorsque l'un des partenaires disparaît (vente, décès) ou un risque financier si 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.

4.3 L'étude de faisabilité: un outil pour une réflexion d'avenir

Dans la majorité des cas, l'initiative du lancement des études de faisabilité revient aux communes. Celles-ci souhaitant développer leur territoire se trouvent confrontées à la réticence, voire au refus catégorique de certains propriétaires de réaliser leurs parcelles. La réticence est liée essentiellement à l'inquiétude du propriétaire de se lancer dans une aventure qui aura des conséquences sur son portefeuille; le refus est quant à lui d'ordre affectif ("c'est la parcelle du grand-père"), d'ordre conflictuel avec le voisinage et/ou la Municipalité, ou lié à la thésaurisation ("c'est la parcelle sur laquelle mon petit-fils bâtira sa maison").

L'étude de faisabilité présente l'avantage de mettre à plat tous les éléments contraignants et de donner des garanties économiques quant à la faisabilité de la réalisation d'un plan d'affectation. Sur la base des résultats d'une étude réalisée par un groupe d'experts neutres et indépendants, les propriétaires sont ainsi invités à réfléchir sur l'avenir de leur patrimoine. Leur parcelle ne représente plus un enjeu individuel mais fait partie d'une problématique de planification et de réalisation à l'échelle d'un quartier, d'une commune. Le passage virtuel du statut du propriétaire individuel à celui de membre d'un groupe de propriétaires d'un périmètre d'un secteur appelé à se développer tend à modifier leur vision et permet ainsi d'entamer la suite des opérations, à savoir la signature de conventions ou l'adhésion à la création d'un syndicat d'améliorations foncières ou d'une entité juridique (société simple par exemple) dont le but est une modification de limites de gré à gré de terrains à bâtir (art. 85a LAF).

4.4 Recours au syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir

Le recours au syndicat 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). Outre le fait que l'ensemble des opérations se déroule dans le cadre d'une corporation de droit public que représente le syndicat, deux points forts sont à relever, l'un sur le plan financier, l'autre sur la réalisation des espaces collectifs.

4.4.1 Garantie de paiement

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 d'améliorations foncières en terrains à bâtir. 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 (art. 46 LAF). Un délai légal maximal de cinq ans, garanti par une hypothèque légale privilégiée, est fixé dans la loi sur les améliorations foncières pour finaliser les opérations financières une fois l'enquête sur la répartition des frais liquidée (art. 115 LAF).

Si, à l'échéance, un propriétaire ne s'est pas acquitté de sa dette, le syndicat d'améliorations foncières peut se retourner contre lui et procéder à la vente forcée de ses immeubles.

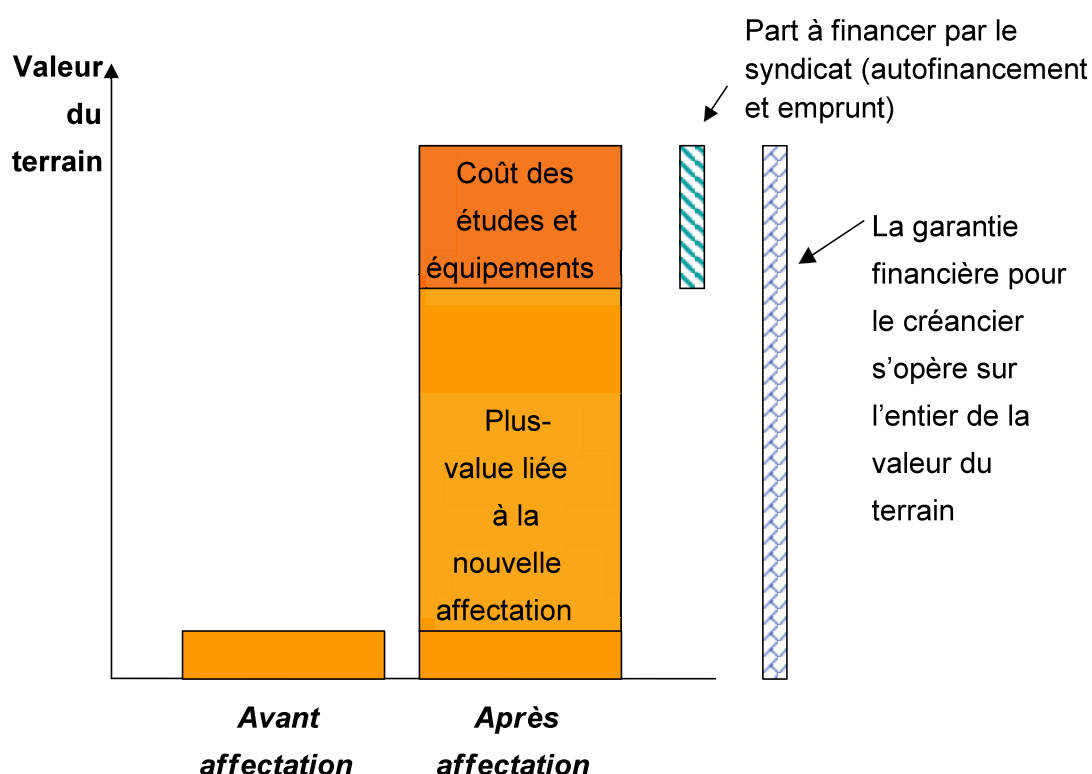
Étant donné le rapport entre les montants investis par le syndicat pour la mise en place des équipements et la nouvelle valeur du terrain correspondant:

- à la somme de sa valeur de base,
- de 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,

le syndicat d'améliorations foncières est donc assuré de rentrer dans ses frais.

Cette garantie financière est illustrée par le schéma suivant.

Schéma 2: Garantie financière pour le créancier



4.4.2 Réalisation des espaces collectifs

Lorsqu'un syndicat 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). A relever que dans un syndicat d'améliorations foncières, les terrains nécessaires à l'emprise des ouvrages collectifs sont en règle générale cédés gratuitement par les propriétaires, la quote-part étant fixée par la commission de classification pour chaque parcelle.

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 souhaitées 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.

4.5 Point de situation dans le canton de Vaud

La législation actuelle permet donc 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 cinq 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 conventions. La démarche est rapide et efficace puisqu'elle prend en compte très en amont la volonté des propriétaires, évite des incompréhensions, des malentendus et partant des oppositions et des recours.

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, 21 syndicats d'améliorations foncières de terrains à bâtir sont en cours dont 5 gèrent des pôles stratégiques de développement économique.

La durée d'un syndicat d'améliorations foncières en terrains à bâtir, de sa création à sa dissolution, doit être mise en regard des tâches effectuées et du degré de complexité ou de conflictualité. De manière générale, il faut compter une durée de trois ans entre la création du syndicat et le transfert de propriété couplé à la mise en vigueur du plan d'affectation. Cette durée est 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. Cela illustre bien le fort potentiel des instruments fonciers pour faciliter la réalisation de projets territoriaux, projets pouvant s'étendre sur une ou plusieurs communes.

Références légales

Extraits de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)

du 4 décembre 1985

Art. 51 <i>Définition et délimitation</i>	1. Les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier. 2. Elles sont inconstructibles; le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'en sera pas compromise, l'extension de constructions agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles ou viticoles. 3. L'affectation ultérieure de tout ou partie d'une zone intermédiaire à la construction peut être subordonnée par la commune à la condition qu'une péréquation réelle entre les propriétaires assure l'égalité de traitement dans le périmètre, soit par voie conventionnelle, soit par un remaniement parcellaire selon la procédure des articles 98 b à 98 d de la loi sur les améliorations foncières. 4. La procédure d'affectation de la zone intermédiaire est coordonnée à celle du remaniement parcellaire lorsque celle-ci est nécessaire en application de l'alinéa 3.
Art. 55 <i>Mise en œuvre</i>	1. Les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de remaniement parcellaire doivent être coordonnées. 2. L'approbation d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale peut être subordonnée à un remaniement parcellaire. 3. Les dispositions de la loi sur les améliorations foncières sont applicables, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Extraits de la loi sur les améliorations foncières (LAF)

du 29 novembre 1961

Art. 4 <i>Plan d'affectation et plan de quartier de compétence municipale</i>	1. Les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de remaniement parcellaire doivent être coordonnées. 2. L'approbation d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale prévue par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)A peut être subordonnée à un remaniement parcellaire. 3. Le département peut de même subordonner l'approbation de travaux d'améliorations foncières à l'adoption ou à la modification d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale. 4. Il peut également prononcer le raccordement d'entreprises d'améliorations foncières exécutées à l'aide de contributions publiques avec d'autres entreprises de ce genre si les conditions naturelles et techniques le permettent et le recommandent.
Art. 27 <i>Constitution par l'Etat ou la commune</i>	1. Le département, peut créer d'office et organiser des syndicats d'améliorations foncières, sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, lorsque cette opération est rendue indispensable: a. pour remédier à un morcellement excessif du sol;

	b. pour permettre la construction de voies publiques (routes, chemins de fer et canaux) et, d'une manière générale, la réalisation de grands travaux; c. pour permettre la réalisation d'un plan d'affectation prévu par la LATCB; d. pour procéder au remaniement parcellaire à l'intérieur d'un périmètre de terrains en mouvement; e. pour permettre des travaux d'intérêt public. 2. La constitution par la municipalité selon l'article 85k est réservée.
Art. 46 <i>Exécution forcée des contributions</i>	Les décisions définitives relatives aux versements anticipés, aux frais d'exécution et aux charges d'entretien valent titre exécutoire, au sens de l'article 80, alinéa 2, de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.
Art. 85a <i>Obligation</i>	Préalablement à la constitution d'un syndicat dont le but est le remaniement parcellaire de terrains à bâtir ou à la constitution d'une autre entité juridique dont le but est une modification de limites de gré à gré de terrains à bâtir, des études préliminaires sont effectuées.
Art. 85b <i>But</i>	1. Les études préliminaires déterminent les objectifs généraux d'amélioration foncière. 2. Elles démontrent l'opportunité de procéder à un remaniement parcellaire et sa faisabilité technique et économique.
Art. 85c	1. Les études préliminaires sont basées sur les plans d'aménagement du territoire légalisés ou en cours d'élaboration. 2. Elles peuvent définir notamment : - le périmètre; - l'avant-projet des travaux collectifs et la vérification de leur compatibilité à la législation sur la protection de l'environnement ainsi que l'estimation de leur coût; - les principes d'estimation des immeubles et des valeurs passagères selon l'ancien et le nouvel état; - les principes de la répartition des frais; - une proposition de démarche foncière.
Art. 85d <i>Initiative</i>	1. Le département ou la municipalité (ci-après: l'autorité compétente) peuvent de leur propre initiative engager des études préliminaires. 2. Un seul propriétaire peut déclencher les études préliminaires par une requête écrite et motivée adressée à la municipalité. 3. La décision de la municipalité relative au déclenchement des études préliminaires intervient dans un délai maximal de trois mois dès réception de la requête du propriétaire. Cette décision est susceptible de recours. 4. En cas de décision favorable, la municipalité peut exiger une avance de frais du requérant destinée à financer tout ou partie des études préliminaires. Le montant maximal est défini par le règlement.
Art. 85e <i>Élaboration du projet</i>	1. L'autorité compétente mandate un groupe d'experts en vue d'effectuer les études préliminaires. 2. Elle convoque les propriétaires compris dans le périmètre défini à l'article 85c à une séance d'information et veille à ce qu'ils puissent participer de manière adéquate. Elle s'assure que l'on tienne compte, dans la mesure du possible, de leurs observations.

	3. Le projet est établi dans un délai maximal de trois mois dès la décision définitive de l'autorité compétente déclenchant les études préliminaires.
Art. 85f	1. Le département (par son service en charge des améliorations foncières) soumet le projet pour préavis à la municipalité et aux services de l'Etat intéressés et l'examine dans un délai de trois mois au maximum. 2. Dans le même délai, le projet est remis pour détermination à la municipalité lorsque les études préliminaires ont été déclenchées par le département.
Art. 85g <i>Consultation publique</i>	L'autorité compétente met le projet en consultation par avis dans la Feuille des avis officiels et au pilier public de la commune pendant une durée de trente jours. Tout intéressé peut émettre ses observations.
Art. 85h	1. L'autorité compétente convoque les propriétaires à une séance d'information et de discussion qui a lieu au plus tard un mois à compter de la clôture de la consultation publique. 2. Les propriétaires se prononcent sur les résultats de l'étude préliminaire, notamment sur la démarche foncière laquelle peut consister en : - un remaniement parcellaire selon la présente loi (art. 85j); - une correction de limites au sens de l'article 93a; - une modification des limites de gré à gré.
Art. 85i <i>Prise en charge des frais</i>	1. Les frais occasionnés par les études préliminaires sont portés au compte de l'entreprise chargée de la démarche foncière. 2. Si aucune démarche foncière n'est entreprise, les frais occasionnés par les études préliminaires sont mis à la charge des initiateurs. 3. La commune peut participer financièrement aux frais engendrés par les études préliminaires qu'elle n'a pas déclenchées.
Art. 85j <i>Conditions</i>	1. Le syndicat d'améliorations foncières de terrains à bâtir peut être valablement constitué par l'adhésion de la majorité des propriétaires. 2. Il peut être imposé par l'Etat conformément à l'article 27 ou par la commune conformément à l'article 85k.
Art. 85k <i>Constitution par la commune</i>	1. La municipalité peut créer d'office un syndicat d'améliorations foncières lorsque cette opération est rendue indispensable pour permettre l'établissement et la réalisation d'un plan de quartier de compétence municipale. 2. La mise en œuvre du syndicat est assurée par le département.
Art. 93a <i>Correction de limites</i>	1. La municipalité invite les propriétaires et les titulaires de droits réels touchés à procéder à une correction de limites et des servitudes dans un but d'intérêt public prépondérant en vue d'assurer notamment une utilisation rationnelle du sol en relation avec la densité de la zone constructible ou la mise en œuvre des pôles de développement économiques ou de logements cantonaux inscrits au plan directeur cantonal, et sur la base des études préliminaires éventuelles. 2. A défaut d'entente, le département statue sur le principe de la correction de limites et le cercle de propriétaires touchés. Sa décision est motivée et notifiée à la municipalité et aux propriétaires concernés. Elle est susceptible de recours devant le Tribunal administratif. La loi sur la juridiction et la procédure administratives est applicable. 3.
Art. 115	1. Le paiement des frais d'exécution et des soultes est garanti par une hypothèque légale privilégiée, conformément aux articles 188 à 190 de la loi d'introduction du Code civil.

<i>Hypothèque légale</i>	2. Cette hypothèque légale a une durée de cinq ans. La créance garantie est cessible avec son privilège. 3. L'hypothèque d'un montant supérieur à mille francs est inscrite au registre foncier, sur la réquisition du comité de direction ou du département, indiquant le nom des débiteurs, les immeubles grevés et la durée de la garantie. La réquisition est accompagnée d'un extrait du titre exécutoire certifié conforme à l'original, ainsi que, le cas échéant, des décisions prises par l'autorité de recours.
--------------------------	--

Extraits du règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières (RLAF)

du 13 janvier 1988

Art. 11b <i>Groupe d'experts chargé des études préliminaires</i>	1. Le groupe d'experts prévu à l'article 85e LAF se compose d'un géomètre officiel et d'un urbaniste chargés d'élaborer le projet des études préliminaires, ainsi que d'un notaire ou d'autres spécialistes à titre de conseil. 2. L'autorité compétente fixe un cahier des charges pour le groupe d'experts.
--	--

Bibliographie

Etat de Vaud, DINF-SAT-SAF: "Nouvel instrument de mise en valeur de terrains à bâtir: les études préliminaires en améliorations foncières", octobre 1999

Etat de Vaud - Département des Infrastructures: "Les démarches foncières en Pays de Vaud", 2003

Prélaz-Droux Roland: "Des instruments fonciers pour faciliter les projets territoriaux", IDHEAP, 2006.

Prélaz-Droux Roland et Leroy Denis: "L'importance des démarches foncières pour la réalisation des quartiers urbains", Géomatique Suisse, octobre 2006

Projet de PPA/PQ de, Commune de AAAA

CONVENTION

Entre d'une part

- La Commune de AAAA

et d'autre part

- M. XXXX: parcelles 222, 333
- M. YYYY: parcelle 4444
- L'hoirie ZZZZ: parcelle 5555

PREAMBULE

Pour l'intelligence de la présente convention, il est exposé ce qui suit:

1. Les parcelles, territoire de la Commune de AAA, sont actuellement situées en zone (à bâtir) (intermédiaire) selon le plan général d'affectation de la Commune, approuvé par le Département le

Les parcelles concernées sont les suivantes:

Parcelle No	Surface totale m ²	(Surface en zone de constructions existantes) m ²	(Surface en zone de constructions nouvelles) m ²	Propriétaires
222				XXXX
333				XXXX
4444				YYYY
5555				Hoirie ZZZZ

2. Afin de rendre ces parcelles constructibles, les propriétaires, d'entente avec la Municipalité, ont fait établir un plan partiel d'affectation (PPA)/un plan de quartier (PQ) englobant les parcelles ci-dessus.
3. La légalisation de ce plan confèrera à ces parcelles une plus-value certaine.
4. Le but de la présente convention est de régler, préalablement à la légalisation du PPA/PQ, les modalités techniques et financières de l'élaboration du PPA/PQ et de l'équipement des parcelles situées à l'intérieur du périmètre.
5. La présente convention est passée sous réserve d'adoption définitive par les autorités compétentes du PPA/PQ.

CONVENTION

Cela exposé, les parties conviennent de ce qui suit:

1. Plan partiel d'affectation (PPA) / Plan de quartier (PQ)

Le PPA/PQ a été étudié par le bureau UUUU.

Les frais d'établissement du PPA/PQ sont pris en charge par les propriétaires au prorata des surfaces à bâtir comprises à l'intérieur du périmètre du PPA/PQ, sans/avec la zone de constructions existantes selon la répartition suivante

Surfaces constructibles (m ²)	%	Propriétaires
		XXXX
		YYYY
		Hoirie ZZZZ
Total:		

2. Echange de terrain, emprise pour les routes et places

Les propriétaires s'engagent à procéder à un remaniement parcellaire à l'amiable des parcelles situées à l'intérieur du périmètre. Ils procéderont devant notaire à l'échange de terrain tel que projeté sur le plan ci-joint et selon les tableaux ci-dessous résumant les emprises et les surfaces ancien état et nouvel état.

Emprises

Description:	Surface en m ²
.....	
.....	
Surface totale des emprises:	

Ces emprises seront prélevées des prétentions de chaque propriétaire au prorata des surfaces en zone à bâtir.

Calcul du pourcentage des emprises:

$$\frac{\text{Surface totale des emprises} \times 100}{\text{Surface en zone à bâtir}} = \frac{\dots\dots}{\dots\dots} = \dots\dots\%$$

Propriétaire	XXXX		YYYY	Hoirie ZZZZ	Total
No parcelle	222	333	4444	5555	
Surface totale					
Surface en zone de constructions existantes					
<i>Ancien état</i>					
Surfaces totales en zone de constructions nouvelles					
Prétention totale en m ²					
<i>Nouvel état</i>					
Parcelles no					
Surfaces nouvel état					

Le dossier de mutation créant ou modifiant les domaines publics et mettant en place le nouvel état du parcellaire sera établi par le bureau de géomètres GGGG dès la légalisation du PPA/PQ. Dès le dépôt de ce dernier chez le notaire, il sera procédé aux stipulations de ces échanges.

3. Equipements

Sitôt après la légalisation, les propriétaires feront établir par le bureau CCCC les plans des équipements ainsi qu'un devis détaillé pour tous les travaux d'infrastructures et d'aménagement de la zone du PPA/PQ ainsi que les raccordements aux installations existantes.

D'ores et déjà, les propriétaires s'engagent à laisser passer sur leur terrain les canalisations et les services nécessaires aux raccordements de toutes les parcelles.

Tous les frais inhérents à l'équipement des parcelles seront répartis à la charge des propriétaires au prorata des surfaces constructibles. La part de chaque propriétaire sera calculée sur la base des surfaces définitives après échange de terrain.

Les frais pris en charge par les propriétaires sont les suivants: les eaux claires, les eaux usées, l'électricité, le téléphone, le téléseu, l'éclairage public, les routes, les places, les raccordements au DP, les plantations, les intérêts intercalaires, les honoraires, etc.

Les frais d'adduction d'eau potable et défense incendie (ECA et Laboratoire cantonal) seront pris en charge par la Commune, sauf les travaux de terrassement. Les subventions de l'ECA et du Laboratoire cantonal seront directement versées à la Commune.

Sur la base des surfaces actuelles, la répartition est la suivante:

Propriétaires	Surface (m ²)	%
XXXX		
YYYY		
Hoirie ZZZZ		
Total:		100

Les travaux incombant aux propriétaires seront réalisés selon les modalités suivantes:

- Les propriétaires agiront comme maître de l'œuvre pour l'exécution de tous les travaux d'équipements. Ils paieront les factures.
- Les travaux d'équipement seront réalisés conformément aux plans d'équipements établis par le bureau CCCC et aux directives techniques fixées par la Commune.
- Les travaux seront éventuellement réalisés par étape selon les indications données sur le plan des équipements. Le délai pour l'exécution de la première étape de travaux est fixé à un an au plus tard dès la légalisation du PPA/PQ.
- Un décompte final des travaux réalisés à la charge des propriétaires sera établi par l'ingénieur. Les pourcentages déterminés ci-dessus serviront de base au calcul des montants que chaque propriétaire aura à payer.
- Dans le cas où les équipements seraient réalisés par étape, les frais seront répartis entre tous les propriétaires directement concernés proportionnellement à l'état de l'équipement des parcelles.
- Des acomptes seront demandés aux propriétaires avant le début des travaux ou en cours de travaux. Ceux-ci seront déduits du décompte final.
- Les propriétaires devront s'acquitter du montant dû dans les 30 jours dès la réception du décompte établi par l'ingénieur. S'ils ne paient pas leur part dans ce délai, un intérêt égal à celui du compte courant leur sera alors facturé.
- Dans tous les cas, la date ultime du paiement de l'entier de la part du propriétaire est fixée à la délivrance d'un permis de construire sur la parcelle considérée.

4. Entretien des ouvrages

Il s'agit des ouvrages projetés sur les plans des équipements.

- Routes: celles-ci seront construites sur les nouveaux domaines publics créés lors des échanges de terrain. L'entretien en incombe à la Commune dès la réception finale des travaux.
- Canalisations d'eau potable, d'eau claire et d'eaux usées: ces canalisations seront reprises par la Commune dès la réception finale des travaux, elle en assure l'entretien.

5. Charge foncière

En vue de rendre opposable les obligations ci-dessus à tout tiers acquéreur et afin de garantir la bonne exécution des engagements, objet des présentes, les propriétaires constitueront, au sens des articles 782 et suivants du Code civil, en faveur de la Commune de AAAA, une charge foncière d'obligation d'équiper. Le montant à garantir sera déterminé sur la base du devis établi par le bureau d'ingénieurs et tenant compte des hausses pouvant intervenir jusqu'à l'exécution complète des travaux.

Cette charge sera radiée au Registre foncier dès que les propriétaires auront rempli leurs obligations d'équipements définies dans la présente convention.

Cette charge foncière sera constituée dans les 30 jours dès l'approbation du PPA/PQ par le Conseil général.

6. Dispositions particulières

En cas de vente de leurs parcelles à des tiers en tout ou partie, les propriétaires se portent fort de ce que les acquéreurs reprendront envers la Commune, les obligations des propriétaires découlant de la présente convention.

Les engagements pris dans la présente convention seront subordonnés à l'adoption du PPA/PQ par les autorités communales et cantonales. La Municipalité de AAAA s'engage à mettre tout en œuvre pour obtenir ces approbations dans les meilleurs délais. Au cas où l'approbation du plan ne pourrait pas intervenir, la présente convention deviendrait caduque sans qu'aucune indemnité ne soit due de part et d'autre, les frais relatifs à l'étude du PPA/PQ et à l'établissement de la convention étant alors à charge des propriétaires.

Le paiement des équipements ci-dessus ne libère pas les futurs constructeurs du paiement des taxes d'introduction à l'égout, de raccordement à l'eau et des taxes annuelles y relatives.

7. Arbitrage

Toute contestation relative à l'interprétation ou à l'exécution de la présente convention sera soumise à l'arbitrage du Président du Tribunal d'Arrondissement de

8. Annexes

Les pièces annexées à la convention sont les suivantes:

- Le PPA/PQ et son règlement,
- Le rapport 47 OAT du PPA/PQ,
- Le projet de mutation nouvel état.

Ainsi fait en X exemplaires dont 1 original déposé à la Commune de AAAA

AAAA, le

Au nom de la Municipalité

Le syndic

La secrétaire

Les propriétaires:

M. XXXX

M. YYYY

Hoirie ZZZZ

CONVENTION

Les propriétaires des parcelles incluses en tout ou partie dans le périmètre du projet de PPA/PQ de, commune de à savoir:

M. XXXX: parcelles 222, 333

M. YYYY: parcelle 4444

L'hoirie ZZZZ: parcelle 5555

Décident d'un commun accord de régler par conventions de droit privé toutes les conditions nécessitées par la réalisation du PPA/PQ.

Les propriétaires précités conviennent ainsi ce qui suit:

1. La présente convention règle les principes de relation de droit privé à l'intérieur du PPA/PQ, principes qui seront précisés au fur et à mesure de sa réalisation. Chaque propriétaire s'engage à:
 - 1.1 régler et accorder les droits nécessaires à la réalisation des accès, dessertes, passages, parkings et autres aménagements prévus par le projet de PPA/PQ (plan et règlement) mentionnés en annexe.
 - 1.2 régler et accorder les droits nécessaires au passage des collecteurs, canalisations, équipements publics nécessaires au raccordement des constructions mentionnés en annexe.
 - 1.3 accepter le moment venu l'inscription au registre foncier des servitudes correspondant aux droits mentionnés aux points 1.1 et 1.2, ceci lorsque les tracés seront connus.
 - 1.4 procéder aux modifications de limites de propriété permettant la réalisation du PPA/PQ et/ou la création de nouvelles parcelles cadastrales dont le principe et les surfaces provisoires sont figurés sur le plan de situation annexé. L'abornement définitif des nouvelles parcelles pourront être différés jusqu'à l'achèvement des travaux de construction.

2. Les obligations financières des propriétaires résultant de la présente convention s'établissent comme suit:

- remaniement parcellaire, abornement, plans de mutation:	env. Frs
- frais de notaire et d'inscription au registre foncier:	env. Frs
- frais administratifs, divers et imprévus:	env. Frs
Total:	env. Frs

Les montants ci-dessus ont un caractère indicatif. Ils seront déterminés de façon précise après l'exécution des prestations prévues. Le coût des équipements collectifs et privés n'est pas réglé par la présente convention.

La part incombant à chaque propriétaire est la suivante:

- M. X: env.
- M. Y: env.

3. Les propriétaires s'engagent à respecter les délais suivants pour l'exécution des opérations prévues par la présente convention:
 - 3.1 avant la mise à l'enquête publique du projet de PPA/PQ: signature de la présente convention
 - 3.2 dans un délai de 6 mois à dater de la mise en vigueur du PPA/PQ (tous délais de recours échu).
4. Si le plan et le règlement du projet de PPA/PQ ne sont pas adoptés et mis en vigueur, la présente convention est déclarée nulle et chaque partie déliée des obligations qui lui incombent en vertu de la présente convention.

X, le X

Signatures :

Annexe 1: Constitution des servitudes, plan de situation

S1

Intitulé: passage à pied et pour tout véhicule

Bénéficiaire: le propriétaire de la parcelle ..

Fonds servant: parcelle ...

Exercice: tracé de couleur X sur le plan

S2:

Intitulé: passage de toutes canalisations

Bénéficiaire: le propriétaire de la parcelle ...

Fonds servant: à définir

Exercice: à définir

S3:

....

Annexe 2: Plan et règlement du projet de PPA/PQ



ETAT DE VAUD

DÉPARTEMENT DES INFRASTRUCTURES

SERVICE DES AMÉLIORATIONS FONCIÈRES (SAF)

Février 2005



Fonctionnement et financement des syndicats d'améliorations foncières



Buts et missions d'un syndicat AF

Les syndicats AF sont des corporations de droit public au sens des articles 702-703 du Code civil (CC), régies selon les dispositions de la loi sur les améliorations foncières (LAF), et constituées par des propriétaires fonciers qui cherchent ensemble à :

- réorganiser la propriété foncière pour permettre une réalisation d'un projet de mise en valeur du sol (plan d'affectation, pôle de développement économique, exploitation agricole, logements, etc.);
- mettre en place des équipements collectifs (dessertes, assainissement, espaces publics, aménagements écologiques et paysagers, etc.).

La constitution d'un syndicat AF permet une gestion collective et solidaire de la ressource sol entre tous les propriétaires. Elle est possible si :

- la majorité des propriétaires concernés sont acquis au projet;
- elle s'opère selon des lois et des normes clairement définies;
- elle tient compte de tous les intérêts publics ou privés en jeu (développement économique, logements, conservation de la nature et du paysage, protection de l'environnement);
- le projet obtient l'aval des autorités cantonales compétentes.

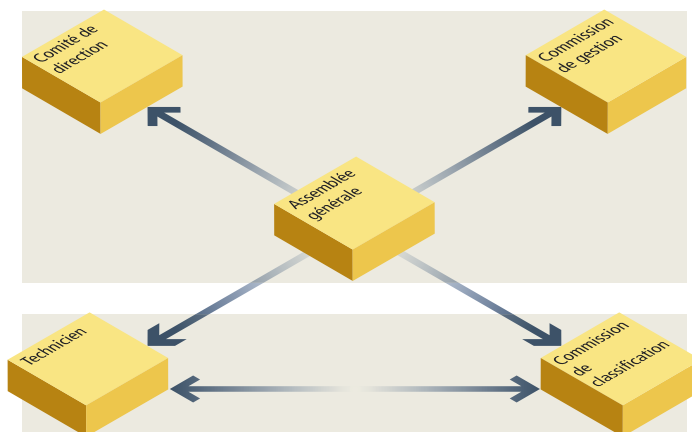
Les syndicats AF participent à la mise en place d'un développement territorial durable qui satisfait aussi bien aux besoins de la collectivité qu'aux intérêts des particuliers.

Organisation et structure d'un syndicat AF

Tous les propriétaires fonciers, possédant au moins une parcelle dans le périmètre du projet, sont considérés comme membre du syndicat AF.

Un syndicat AF est composé de divers organes travaillant en interaction :

- l'assemblée générale;
- le comité de direction;
- la commission de gestion;
- la commission de classification;
- le technicien.



Chaque organe a son rôle bien défini :

- 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.

Le 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 des améliorations foncières (SAF). Comme toutes les décisions importantes 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).

Les différentes étapes de réalisation

La durée de vie d'un syndicat AF peut se subdiviser schématiquement en 3 grandes phases :

1. Une phase d'études (étude préliminaire, plan d'affectation, avant-projet des travaux collectifs, nouvel état foncier, etc.);
2. Une phase de réalisation (construction des équipements tel qu'un chemin, assainissement, etc.);
3. 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 d'un 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 et l'autofinancement ne suffit généralement plus à couvrir les frais engendrés. Raison pour laquelle les syndicats AF cherchent à obtenir des prêts bancaires :

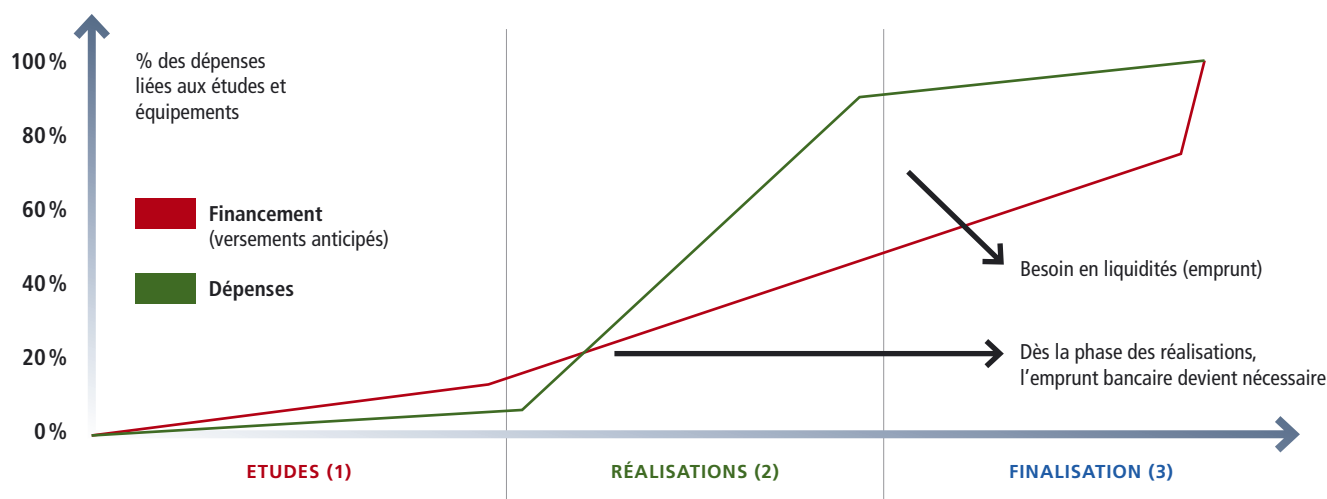


Schéma 1.
Situation initiale avec un état parcellaire et un réseau de servitudes inadaptes à la mise en œuvre d'un plan de quartier.

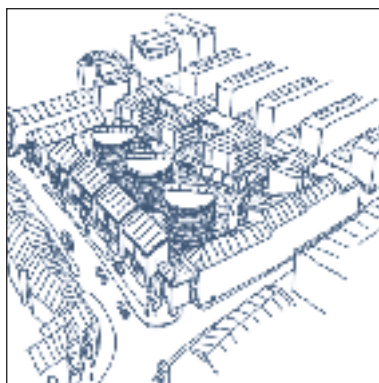


Schéma 2.
Projet d'urbanisme.



Schéma 3.
Situation actuelle après la constitution et mise en œuvre d'un syndicat AF ayant débloqué la situation. Il a permis un remaniement parcellaire ainsi que la démolition de constructions dans le cadre du projet d'exécution.

Les syndicats AF demandent généralement des prêts aux banques lorsque les travaux d'exécution débutent. A ce moment-là, le droit à bâtir est garanti par le plan d'affectation en vigueur et la configuration du projet d'aménagement définitivement choisie. La banque est donc assurée de la légalité, de la faisabilité et de la réalisation technique de l'entier du projet dans un temps donné.

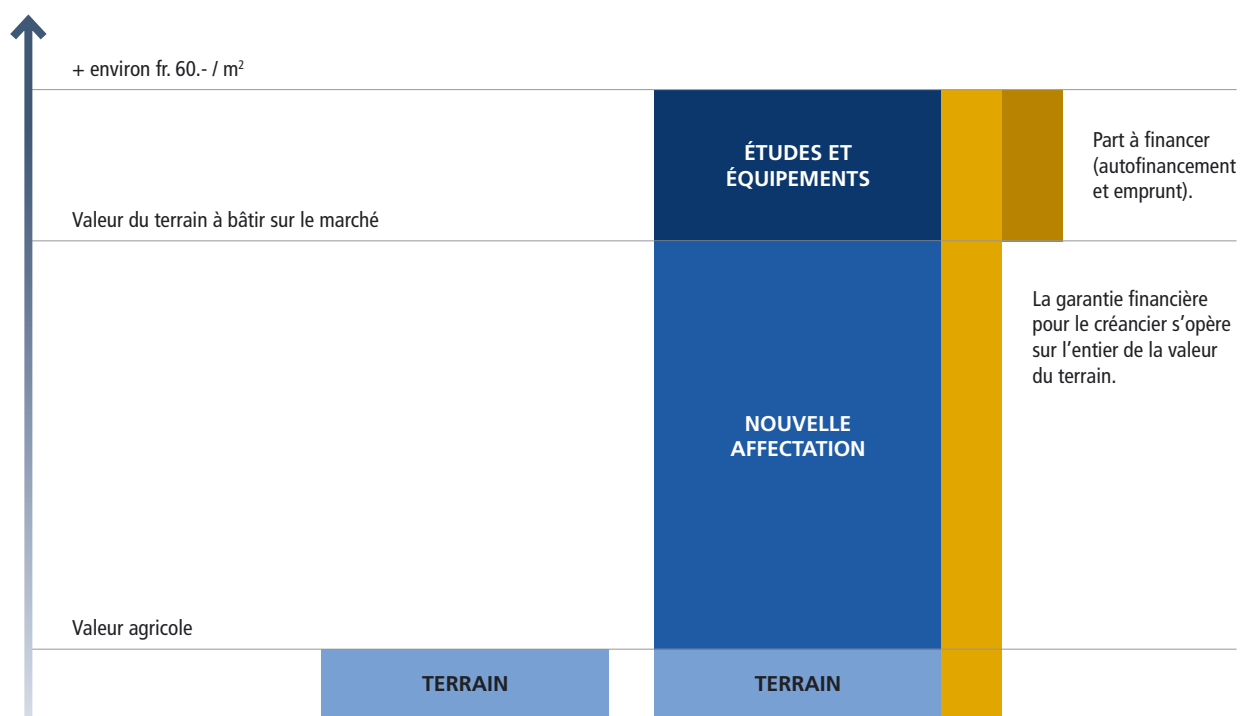
Les garanties de paiement

La garantie financière pour le créancier s'opère sur l'entier de la valeur du terrain, à savoir :

- ▶ la valeur de base du terrain ;
- ▶ la plus-value obtenue par l'affectation ;
- ▶ la plus-value obtenue par le remaniement foncier et les nouvelles infrastructures mises en place.

En définitive, la part à financer porte sur une partie de la valeur des équipements alors que la garantie financière porte sur l'ensemble de la valeur du terrain. Etant donné le rapport entre la valeur du terrain et les montants investis pour la mise en place des divers équipements, le syndicat AF est donc assuré de rentrer dans ses frais.

Illustration des garanties de paiement pour les terrains à bâtir :



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 5 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.

En octroyant un crédit à un syndicat AF, la banque contribue à la mise en place d'un aménagement durable du territoire, aussi bien dans l'espace rural que dans l'espace urbain. De plus, tout en participant au bien public, la banque effectue une opération financière intéressante et garantie par des fondements légaux (CC et LAF).

Elle contribue également au développement économique cantonal.