

Questionnaire pour l'établissement des rapports nationaux

LE THÈME

Le droit de l'urbanisme apparaît à première vue comme un droit plutôt classique, reposant typiquement sur des actes unilatéraux de l'Etat et des autorités décentralisées : planification (documents d'urbanisme), autorisation, autres décisions. Mais ce domaine n'échappe pas au phénomène très général de contractualisation qui affecte l'ensemble du droit public, à des degrés divers, dans toute l'Europe (le phénomène est même mondial).

Il ne s'agit donc pas ici de traiter des contrats que l'on rencontre traditionnellement dans le monde de la construction entre propriétaires et maîtres d'œuvre, ou encore des contrats relevant du droit immobilier.

Il s'agit plutôt de se demander dans quelle mesure la forme du contrat est reçue en droit de l'urbanisme. On se posera cette question, d'une part, sur le plan strictement juridique : **dans quelle mesure le contrat peut-il être utilisé pour régler des questions relevant des prérogatives de puissance publique, l'urbanisme demeurant largement une activité de police administrative ?** On se la posera aussi sous l'angle de l'observation de la réalité : le contrat est-il effectivement un instrument utilisé à la place ou en complément de l'acte unilatéral et quelle efficacité peut-on en attendre comme complément ou alternative à l'acte unilatéral ?

Pour explorer ce champ d'étude le questionnaire suit les divisions qui structurent le programme du colloque. Trois premiers chapitres posent les questions juridiques de base. Puis deux chapitres adoptent une perspective plus concrète, en matière d'opérations d'aménagement et d'aspects financiers. Enfin, deux chapitres sont consacrés à des procédures spéciales : les partenariats public-privés et la contractualisation reposant sur la maîtrise foncière.

LES QUESTIONS

PREMIÈRE PARTIE : les fondements et les grands enjeux

1 - *L'enjeu de la contractualisation en droit de l'urbanisme*

- 1.1 - *Quelles sont, d'une manière générale, les conditions dans lesquelles la forme du contrat est admise en droit public dans votre pays ?*
 - 1.1.1 - Une base légale d'habilitation est-elle nécessaire ?
 - 1.1.2 - Si ce n'est pas le cas, quels motifs peuvent s'opposer au recours au contrat ?
 - 1.1.3 - Fondamentalement, quelles sont les circonstances dans lesquelles et les raisons pour lesquelles votre système juridique pourrait s'opposer à la voie contractuelle en droit administratif en général et dans le droit de l'urbanisme en particulier ?
- 1.2 - *Y a-t-il une réglementation particulière du contrat en droit de l'urbanisme dans votre pays ? Si oui, quels en sont les traits ?*
- 1.3 - *L'admissibilité du contrat est-elle différenciée selon que l'on se trouve en droit de l'urbanisme au sens strict (droit de la planification urbaine) ou au sens large (y compris les politiques régionales de développement, l'aménagement du territoire au sens français du terme) ?*
- 1.4 - *L'admissibilité du contrat est-elle différenciée selon les parties à celui-ci (Etat, collectivités territoriales, autres entités publiques, particuliers) ?*
- 1.5 - *Dans la mesure où la forme du contrat est admise, est-elle en pratique utilisée ?*
 - 1.5.1 Si oui, dans quelle mesure et dans quels domaines privilégiés ?
 - 1.5.2 Si non, pour quelles raisons ?
- 1.6 - *Lorsque la forme du contrat est admise, cela entraîne-t-il l'arbitrabilité des litiges liés à ce contrat ? Si oui dans quelle mesure ?*
- 1.7 - *Le contrat de droit privé trouve-t-il aussi application entre autorités ou entre autorités et particuliers dans le droit de l'urbanisme de votre pays (sont exclus du champ du colloque, les contrats traditionnels de mandat, d'entreprise, de vente entre particuliers) ?*
- 1.8 - *Le développement de l'usage du contrat dans des domaines juridiques voisins (p. ex. le droit de l'environnement) a-t-il des incidences sur le droit de l'urbanisme et sa mise en pratique ?*

2 - Contrat et concurrence en droit de l'urbanisme

- 2.1 - *Quelles sont les situations de contractualisation en droit de l'urbanisme dans lesquelles intervient le droit de la concurrence ?*
- 2.2 - *Le droit de la concurrence n'intervient-il que lorsque la contreprestation d'un particulier relève clairement d'un marché public ou s'étend-il à des situations analogues, si oui dans quelle mesure ?*
- 2.3 - *Quelles sont les jurisprudences fondatrices à ce sujet ?*
- 2.4 - *Le cas échéant, quelles règles relatives à la concurrence sont applicables ?*
- 2.5 - *Le droit de la concurrence fait-il en pratique obstacle au recours au contrat en matière d'urbanisme ?*

3 - La contractualisation dans la planification et dans les autorisations

3.1 - La planification

- 3.1.1 - *Quelles sont, le cas échéant, les types de planification qui font place à la contractualisation (planification directrice, planification d'affectation, planification spéciale, plans de développement, plans d'aménagement du territoire, etc.) ?*
- 3.1.2 - *Quelle est l'utilisation effective du contrat dans ces types de planification ?*
- 3.1.3 - *Quels sont les avantages et les inconvénients du contrat dans ce contexte ?*
- 3.1.4 - *Quels sont les obstacles juridiques et concrets au recours au contrat en matière de planification ?*
- 3.1.5 - *Quelles sont les conséquences pour l'exécution et le contentieux du recours à la forme contractuelle ?*
- 3.1.6 - *Le recours à la décision ou à la règle est-il possible dans le cadre de l'exécution d'un contrat relatif à une planification ?*

3.2 - Les autorisations et autres décisions

- 3.2.1 - *Quels sont, le cas échéant, les types de procédures individuelles dans lesquels la forme du contrat est admissible (s'il s'agit seulement des grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme un renvoi au chiffre 4 ci-après est possible) ?*
- 3.2.2 - *Quelle est l'utilisation effective du contrat dans ces types de procédure ?*

- 3.2.3 - Quels sont, le cas échéant, les acteurs qui recourent au contrat : l'administration, les administrés concernés, les tiers ?
- 3.2.4 - Quels sont les avantages et les inconvénients du contrat dans ce contexte ?
- 3.2.5 - Quels sont les obstacles juridiques et concrets au recours au contrat en ce qui concerne les procédures individuelles ?
- 3.2.6 - Le recours au contrat est-il possible dans le cadre du contentieux, sous forme par exemple de transaction ?
- 3.2.7 - Quelles sont les conséquences pour l'exécution et le contentieux du recours à la forme contractuelle ?

4 - Le contrat dans les opérations d'aménagement et d'urbanisme

- 4.1 - *Existe-t-il une réglementation juridique spécifique concernant le recours au contrat pour les grands projets d'urbanisme (logement, infrastructures, autres) ?*
- 4.2 - *Quelle est l'utilisation effective du contrat pour ce type de projet ?*
- 4.3 - *Cette utilisation présente-elle des particularités pour les grands projets envisagés ici par rapport à ce qui a déjà été évoqué plus haut d'une façon générale sous chiffre 3, en particulier 3.2 ?*
- 4.4 - *Quels sont, le cas échéant, les participants à ces contrats et quel est leur objet ?*
- 4.5 - *Quels sont les avantages et les inconvénients du contrat dans ce contexte ?*
- 4.6 - *Existe-t-il des particularités concernant le contentieux et l'exécution des contrats relatifs à des grands projets d'urbanisme ?*
- 4.7 - *Le cas des opérations de lotissement pose-t-il des problèmes particuliers ? Comment est réglée dans votre pays la question du rapport entre les actes unilatéraux (p. ex. en France, l'autorisation de lotir et le permis de construire) et le contrat (p. ex. en France, le cahier des charges) ?*

5 - La contractualisation des aspects financiers de l'urbanisme

- 5.1 - *En principe, le recours au contrat est-il admissible s'agissant des aspects financiers de l'urbanisme ?*

5.2 - *Si oui, dans quels domaines ?*

5.2.1 - Les contributions d'équipement ?

5.2.2 - La fiscalité sur la plus-value ?

5.2.3 - L'indemnisation pour expropriation ou pour servitude d'urbanisme (notamment dans le cas d'un accord amiable) ?

5.2.4 - Le subventionnement d'opérations d'intérêt public ?

5.2.5 - Autre ?

5.3 - *Quelle est l'utilisation effective du contrat pour ces différents domaines ?*

5.4 - *Quels sont, le cas échéant, les participants à ces contrats et quel est leur objet ?*

5.5 - *Quels sont les avantages et les inconvénients du contrat dans ce contexte ?*

5.6 - *Existe-t-il des particularités concernant le contentieux et l'exécution des contrats relatifs aux aspects financiers de l'urbanisme ?*

5.7 - *Quelles sont les garanties, et le cas échéant les voies de recours, qu'offre le contrat aux collectivités publiques, notamment dans le cas où les opérateurs qui ont pris des engagements contractuels sont victimes d'une crise économique ? Qu'en est-il des acquéreurs ?*

DEUXIÈME PARTIE : les procédures spéciales

6 - Les partenariats publics-privés (PPP)

6.1 - *Quelle est, dans votre pays la définition d'un partenariat public-privé ?*

6.2 - *Ces partenariats sont-ils utilisés pour des opérations d'urbanisme ?*

6.3 - *Dans ce cas, quelle forme prend la relation contractuelle entre les entités publiques et les partenaires privés : contrat de droit privé, contrat de droit public, contrat mixte ?*

6.4 - *Le contrat de PPP porte-t-il également sur la mise en œuvre du droit de l'urbanisme ?*

6.5 - *Si oui, ce contrat a-t-il des particularités par rapport à ceux décrits dans les sections précédentes ?*

6.6 - *Existe-t-il des concessions de service public déployant leurs effets dans le domaine de l'urbanisme ? Si oui, peuvent-elles être purement et simplement assimilées à des PPP ?*

7 - L'urbanisme contractuel à travers la maîtrise foncière

- 7.1 - *Les collectivités publiques pratiquent-elles dans votre pays une politique active de maîtrise foncière ?*
- 7.2 - *Si oui, cette politique est-elle mise en œuvre directement par les collectivités publiques ou est-elle confiée à des organismes spécialisés.*
- 7.3 - *Les collectivités ou organismes disposant d'une certaine maîtrise du sol, ont-ils recours au contrat, dans le contexte de la mise à disposition de terrains pour atteindre certains objectifs d'urbanisme ?*
- 7.4 - *Si oui la contractualisation apparaît-elle comme une alternative ou un complément à la règle d'urbanisme unilatérale ?*
- 7.5 - *Est-il, dans ce contexte, possible de poser contractuellement des exigences ou d'atteindre des objectifs qui échapperaient à une action unilatérale classique ?*
- 7.6 - *Existe-t-il des limites juridiques à une telle politique contractuelle (voir notamment la question des règles de la concurrence, ch. II supra) ?*