Action foncière communale

Une commune est concernée par la propriété foncière à plusieurs titres:
> en tant que pouvoir public, elle contribue à en définir les modalités
> en tant qu'autorité d'aménagement du territoire, elle règlemente les usages du sol, ce qui retentit sur l'usage et la valeur des terrains publics et privés
> en tant que responsable de tâches publiques (voirie, infrastructures, etc.) et de projets d'intérêt général (logements, activités, etc.), elle utilise des terrains
> en tant que propriétaire de terrains, elle peut intervenir activement pour orienter l'évolution du territoire communal.

L'action foncière communale est l'ensemble des leviers d'action utilisés par une commune pour gérer le sol. Elle n'est pas une fin en soi, mais un moyen de l'action publique au service de l'intérêt général. Le respect de ce principe est garanti par le contrôle exercé par le canton sur les transactions immobilières des communes.

Art. 52, 54 et 55 de la loi sur les communes

Aménagement du territoire et foncier

Trop souvent, des exécutifs communaux se plaignent de manquer des moyens fonciers nécessaires pour réaliser leurs objectifs. Par exemple :
> nous n'avons plus de terrains à bâtir, les propriétaires ne veulent plus vendre
> les prix pratiqués sur le marché sont trop élevés, les enfants du village ne trouvent plus à se loger
> nos frais d'équipement nous asphyxient, nous devons réagir à la demande des propriétaires de terrains situés en zone à bâtir et notre Conseil général ne nous suit plus.

De tels constats d'impuissance sont désolants. Les communes doivent au contraire anticiper en gérant les conflits d'intérêts dans les usages du sol: pas seulement en énonçant leurs intentions dans des documents d'aménagement du territoire; pas seulement en lançant des procédures de planification locale; mais aussi et complémentairement en utilisant les outils d'action foncière à leur disposition.

C'est en conduisant une action foncière suivie qu'une commune pourra:
> disposer des terrains nécessaires au bon endroit et au bon moment
> assumer les coûts d'infrastructure (route, canalisation, énergie, etc.) et d'équipements (école, structure d'accueil, service à la population, culture, etc.) au fil du temps
> maintenir des prix fonciers qui soient en adéquation avec le développement souhaité et avec sa capacité financière.

Une responsabilité des communes

Il ne s'agit pas d'opposer l'action publique et la propriété privée – elles sont toutes deux nécessaires et étayées l'une sur l'autre –; mais de **construire l'accord entre intérêts publics et privés**, non seulement dans les plans d'aménagement du territoire, mais aussi dans la répartition concrète des usages du sol.

Par définition, la maîtrise du territoire communal est partagée entre autorités publiques, propriétaires privés et autres acteurs territoriaux. La commune est l'une des autorités qui doit régler les modalités de ce partage.

Elle dispose à cette fin de moyens d'action foncière très divers pour fixer des conditions de droit privé lors de la révision du plan d'aménagement; convenir d'un partage des frais d'équipements avec des propriétaires privés; acheter un terrain bien situé quand les prix sont bas; céder un terrain à un constructeur à condition qu'il réalise son projet dans un délai donné; mettre un terrain en droit de superficie pour une coopérative d'habitation; échanger un terrain contre un autre pour débloquer le développement d'une zone d'activités, etc.

Les quatre piliers de l'action foncière communale

L'action foncière communale repose sur quatre piliers:

1 **l'établissement de plans d'aménagement du territoire**: au moment où la commune définit des règles d'utilisation du sol, elle est en bonne position pour fixer des contraintes foncières, si nécessaire en couplant les instruments de droit public avec des instruments de droit privé

2 **la constitution et la gestion d'un patrimoine foncier communal**: pour assumer ses responsabilités publiques et concrétiser son projet de territoire, la commune doit anticiper en constituant et en gérant un patrimoine de terrains adaptés à ses besoins
3 **la mise à disposition de terrains communaux**: la commune peut vendre ou concéder l'utilisation des terrains faisant partie du domaine privé communal, en fixant des conditions contraignantes pour les acquéreurs ou les bénéficiaires
4 **la gestion foncière au quotidien**, en relation avec la promotion du territoire communal.

C'est la combinaison de ces quatre piliers qui fait la spécificité de l'action foncière communale. L'aménagement du territoire est nécessaire: mais si les plans communaux sont conçus sans aucun souci de mise en oeuvre foncière, ils ont toutes les chances de rester des plans « sur la comète ». Acheter, vendre, échanger et concéder des terrains est également nécessaire: non pour thésauriser ni spéculer, mais pour servir le projet de territoire communal par une utilisation prudente, prévoyante et économe des moyens de la commune.

Présentation

Cette fiche 9 développe les quatre piliers de l'action foncière communale. Les instruments signalés par un astérisque* font l'objet de synthèses sur leurs conditions d'utilisation (annexe 2, p. 27).

Si les principes sont simples, l'utilisation des instruments d'action foncière est soumise à des conditions précises et souvent complexes. Il est vivement recommandé aux communes de s'entourer du conseil de professionnels spécialisés (notamment aménagistes et notaires) pour concevoir, piloter et exécuter leur action foncière.

1 Action foncière au moment de l'établissement de plans d'aménagement du territoire

La législation sur l'aménagement du territoire et les constructions donne à la commune d'importants pouvoirs pour définir et appliquer des règles d'utilisation du sol. Cette compétence en fait un acteur foncier de première importance. Au moment où la commune établit des documents d'aménagement, elle est en bonne position pour négocier avec les propriétaires des terrains concernés.

En particulier, la révision du plan d'aménagement, totale ou partielle, est une circonstance majeure pour fixer des conditions de mise en oeuvre foncière protégeant les intérêts de la commune et orientant l'évolution du territoire communal selon la ligne et le rythme souhaités. L'élaboration d'autres documents d'aménagement est également une occasion à ne pas manquer pour prendre les précautions foncières nécessaires à la concrétisation des intentions communales.

Ce chapitre traite les aspects fonciers des processus suivants:
1.1 Le temps d'élaboration d'un plan
1.2 Le projet de territoire et les plans directeurs
1.3 Le plan d'affectation des zones
1.4 Le permis de construire
1.5 Le remaniement parcellaire et la rectification de limites

1.1 Le temps d'élaboration d'un plan: deux outils pour « geler » momentanément les projets

Il arrive que la simple annonce de la révision du plan d'aménagement éveille des intérêts privés, qui ne coïncident pas forcément avec l'intérêt de la commune. De fait, selon l'issue de la révision, des terrains pourront gagner ou perdre en valeur, être ouverts ou fermés à la construction, etc. Pour réduire les pressions sur l'élaboration du plan, la commune dispose de deux instruments de droit public, qui permettent de « geler » momentanément les projets: la zone réservée et l'interdiction de bâtir.

> Zone réservée
Au moment de modifier un plan d'affectation, la zone réservée permet au canton (art. 23 LCAT) ou à la commune, par son Conseil général (art. 57 LCAT), de délimiter des périmètres où « rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan d'affectation ». Cette disposition peut durer jusqu'à cinq ans, prolongeables avec l'accord du Conseil d'Etat.

> Interdiction temporaire de bâtir
Un outil du même type est l'interdiction temporaire de bâtir sur tout ou partie de la commune pendant le temps nécessaire pour établir, réviser, compléter ou modifier un plan (art. 100 et 101 LCAT). L'organe compétent est le Conseil communal. La durée maximale est de deux ans.

Art. 57 LCAT
Zones réservées
1 Les communes sont compétentes pour créer des zones réservées pour une durée n'excédant pas cinq ans.
2 A l'intérieur de celles-ci, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation.
3 Le statut de ces zones peut être prolongé en raison de circonstances particulières avec l'accord du Conseil d'Etat.

Art. 100 LCAT
Interdiction temporaire de bâtir - Principe
1 S'il estime opportun d'établir, de réviser, de compléter ou de modifier un plan, le Conseil communal peut interdire temporairement, sans obligation d'indemniser, dans le quartier visé ou la localité, toute construction, transformation ou réparation d'immeuble de nature à entraver ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan.
2 Les cas d'expropriation matérielle sont réservés.

Art. 101 LCAT
Formalités et durée
1 Cette interdiction doit faire l'objet de deux publications dans la Feuille officielle et dans les journaux locaux ou être signifiée par avis personnel aux propriétaires intéressés s'ils sont peu nombreux et pour autant que leur adresse doit connue.
2 Elle entre en vigueur dès la première publication ou dès la signification écrite.
3 Les effets de l'interdiction cessent si le projet de plan n'est pas soumis à l'approbation du département dans les deux ans à partir de la publication ou de la signification.

1.2 Projet de territoire et plans directeurs: renforcer les leviers d'action foncière

La base politique et stratégique du Plan d'aménagement local devrait prendre la forme d'un **projet de territoire** : un portrait général, tracé à grands traits, de l'évolution souhaitée par la commune pour les dix à quinze ans à venir. A ce niveau, il n'est pas nécessaire d'aborder les questions foncières – sinon de manière très générale, en étant conscient de l'état du marché foncier actuel et futur sur l'ensemble du territoire communal.

En revanche, des **plans directeurs** peuvent être des moyens de renforcer les leviers d'action foncière de la commune: dès ce niveau de planification, il convient de prendre en compte les questions de propriété du sol.

> Créer une possibilité d'acquisitions foncières communales en zone agricole : plans directeurs communaux
Selon la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR), l'acquisition de terrains situés en zone agricole est exclusivement réservée aux agriculteurs, à titre personnel pour leur exploitation agricole. Cette disposition, destinée à protéger le foncier

agricole, a pour effet corollaire de réserver aux agriculteurs le monopole des plus-values très importantes réalisées en cas de classement de terrains agricoles en zone à bâtir.

Néanmoins, la loi prévoit qu'une collectivité puisse être autorisée à acquérir du terrain agricole « lorsque c'est nécessaire à l'exécution d'une tâche publique prévue conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire » (art. 65 LDFR). La jurisprudence confirme qu'une commune peut bénéficier de cette disposition – et donc profiter des prix très intéressants du marché foncier agricole – à condition d'en démontrer la nécessité dans un plan directeur communal.

Un plan directeur communal (art. 44 LCAT) peut donc ouvrir la voie à l'acquisition de terrains agricoles par la commune, en démontrant que ces terrains seront nécessaires pour l'exécution de tâches publiques. L'instance décisionnelle est la commission foncière cantonale.

> Rendre un plan directeur de quartier opposable aux propriétaires: servitudes

A la différence du plan de quartier, qui est un plan d'affectation contraignant et détaillé, le plan directeur de quartier est une planification non opposable aux tiers et conçue pour rester souple, ouverte à de nombreuses inconnues et adaptable à l'imprévu (par exemple, dans une zone d'activité, quelles entreprises souhaiteront s'implanter).

Or la souplesse n'exclut pas l'engagement opérationnel. Cet outil de droit public peut être rendu plus contraignant s'il est couplé avec un outil de droit privé, la constitution de servitudes personnelles* (p. 11) en faveur de la commune, qui stabilisent durablement des accords passés avec les propriétaires. Outils de droit privé, ces servitudes* pourront porter par exemple sur les conditions générales de constructibilité, l'accès et la desserte, le stationnement, le traitement paysager, l'aménagement, l'équipement, les étapes de réalisation à respecter, etc.

Des servitudes* diverses peuvent être regroupées en une seule convention de servitude, qui présente en annexe le plan directeur de quartier, le rapport et le schéma d'équipement correspondants.

La convention de servitude doit également préciser la manière d'adapter ces servitudes au fil du temps, notamment au fur et à mesure des réalisations – avec évidemment l'accord des propriétaires et bénéficiaires concernés.

Art. 65 LDFR
Acquisition par les pouvoirs publics

1 L'acquisition par la collectivité ou par ses établissements est autorisée quand:

a. elle est nécessaire à l'exécution d'une tâche publique prévue conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire;

b. elle sert au remploi en cas d'édification d'un ouvrage prévu conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire et que la législation fédérale ou cantonale prescrit ou permet la prestation d'objets en remploi.

Art. 44 LCAT
Plans directeurs

1 Les communes peuvent établir des plans directeurs sur tout ou partie de leur territoire.

2 Les plans directeurs sont soumis à l'approbation du département.

3 Ils sont ensuite adoptés par le Conseil communal à l'exception du programme d'équipement (art. 112)

4 L'autorité communale peut prévoir l'établissement d'un plan directeur de quartier préalablement à tout plan de quartier au sens des articles 79 et suivants lorsque la surface concernée dépasse 10'000 m2

5 Lorsque l'autorité communale prévoit l'établissement d'un tel plan, son élaboration doit intervenir dans un délai de deux ans.

1.3 Plan d'affectation des zones : instruments de droit public et de droit privé

Un plan communal d'affectation des zones qui ne tiendrait pas compte des réalités foncières risquerait d'être contre-performant, exposant la commune à des situations bloquées ou inconfortables telles que: terrains mis en zone à bâtir mais sans réalisations, frais d'équipement engagés sans espoir de remboursement rapide, projet communal irréalisable faute d'un terrain disponible à un coût acceptable, etc.

Pour s'assurer que ses intentions se concrétisent aux lieux et dans les délais qu'elle souhaite, la commune peut assortir le plan d'affectation de zones de conditions foncières. Elle dispose à cette fin a) d'instruments de droit public, b) d'instruments de droit privé, les deux pouvant être couplés.

a) Instruments de droit public

Les instruments de droit public utilisables pour l'action foncière communale sont institués par la loi cantonale sur l'aménagement du territoire LCAT du 2 octobre 1991.

> Programme d'équipement

Lorsqu'une commune classe des terrains agricoles en zone d'urbanisation, la loi l'oblige à les équiper dans un délai de dix à quinze ans (routes d'accès, distribution d'eau, canalisations d'assainissement et eaux usées). Les frais correspondants sont souvent importants, d'autant qu'il faut prévoir les montants nécessaires pour l'entretien et les rénovations au fil du temps.

Les propriétaires des terrains à bâtir contribuent à ces frais de deux manières :

- sur les terrains non équipés, par une **contribution d'équipement** perçue à la fin des travaux
- sur les terrains équipés, par une **taxe d'équipement** qui n'est perçue qu'au moment de l'attribution du permis de construire: entre-temps, la commune doit « faire la banque » – c'est pourquoi les communes attendent souvent avec impatience que les propriétaires réalisent rapidement les constructions autorisées sur les terrains qu'elles ont équipés.

Le **programme d'équipement** est l'instrument prévu par la législation fédérale (LAT art. 19 al. 2) pour planifier cette relation entre aménagement du territoire (étendue des terrains à

Voir fiche 6
Programme d'équipement

Voir le Guide
« L'équipement: tout un programme », Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel, décembre 2005

bâtir à équiper), travaux d'équipement et finances communales (liées au rythme des constructions).

> Contrat d'équipement : frais avancés par les propriétaires
La commune peut aussi passer avec les propriétaires un contrat d'équipement (art. 112b LCAT) les chargeant de faire construire à leurs frais les équipements nécessaires, conformément aux plans communaux, et fixant les conditions de reprise par la commune après la construction.

Ce contrat peut être garanti par la constitution d'une charge foncière de droit public* (p. 11, p. 28).

> Maîtrise du temps de réalisation de constructions
Un terrain mis en zone pour l'accueil d'habitants ou d'entreprises et équipé par la commune, mais laissé en friche par son propriétaire pendant des années, peut déséquilibrer sérieusement les planifications et les finances communales.

La commune n'a en général pas la compétence de contraindre un propriétaire privé à construire dans un délai donné (sauf lorsqu'elle vend un terrain lui appartenant, en assortissant la vente d'un droit de réméré - p. 16, p. 31).

Néanmoins, elle peut agir sur le temps en utilisant trois instruments de droit public: la zone de durée limitée, la perception de la contribution de plus-value et l'expropriation formelle – ce troisième instrument étant prévu par la loi, mais jamais utilisé.

• Zone de durée limitée

Pour la réalisation d'un projet précis, porteur d'un intérêt général majeur et évident, sur lequel pèse une incertitude échappant à la décision communale, il est admis qu'une commune puisse classer un terrain en zone d'urbanisation pour une durée limitée.

Il ne peut s'agir que d'une période relativement courte, par exemple dans l'attente d'une votation communale sur un projet ou d'une décision d'implantation d'une entreprise, pendant laquelle le terrain doit rester en mains du même propriétaire.

• Prélèvement de la contribution de plus-value foncière

Lorqu'un terrain prend de la valeur parce qu'il est affecté à la zone d'urbanisation ou à une zone spécifique, son propriétaire doit verser à l'Etat 20% de la plus-value foncière ainsi gagnée (art. 34 et ss LCAT).

Art. 112b LCAT
Construction par les propriétaires
1 La commune peut charger par contrat écrit les propriétaires de faire construire les équipements nécessaires à la desserte de leurs immeubles conformément aux plans communaux.
2 Les engagements résultant du contrat peuvent être garantis par une convention constitutive d'une charge foncière.
3 Après la construction, les installations deviennent propriété de la commune aux conditions de reprise fixées par le contrat.

Art. 34 LCAT (Plus-values)
Avantage
1 L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à son affectation à la zone d'urbanisation ou à une zone spécifique (art. 53) est réputée avantage majeur constituant une plus-value.
2 Celle-ci est la différence présumée entre la valeur d'un bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement.

Art. 35 LCAT
Contribution - a) Montant
1 En cas de plus-value, une contribution correspondant à 20% de celle-ci est due à l'Etat par le propriétaire du bien-fonds.
2 L'impôt sur les gains immobiliers est réservé.

Cette taxation est de compétence cantonale. Mais la commune est consultée sur le délai de perception, qui peut être déterminant: un délai très court incitera les propriétaires à construire rapidement, de façon à réaliser leur investissement et dégager les fonds nécessaires pour payer leur dû au canton, ou à vendre leur terrain, la taxe étant perçue à ce moment (art. 37 al. 3 LCAT).

En demandant au canton de fixer un délai rapproché de perception de la contribution de plus-value foncière, la commune dispose d'un moyen d'inciter les propriétaires à réaliser les potentiels à bâtir conformément au programme d'équipement.

• Expropriation formelle

La loi prévoit que la commune puisse exproprier des terrains « lorsque l'offre de terrains équipés est insuffisante et que le propriétaire ne construit pas sur son terrain à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été imparti par la commune » (art. 86 et ss. LCAT). Cette disposition, conçue pour une conjoncture de pénurie de terrains à bâtir, n'a jamais été utilisée.

> Possibilités d'acquisitions foncières: plan d'alignement, zone d'utilité publique

Dans le cas général, la commune n'a aucun pouvoir de contraindre un propriétaire à lui vendre son terrain ou son immeuble. Mais pour des projets d'intérêt public, elle dispose de deux instruments: le plan d'alignement et la zone d'utilité publique.

• Plan d'alignement

Le plan d'alignement sert à réserver les terrains nécessaires à la commune pour assumer ses tâches et services publics: routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons, places publiques, canalisations en sous-sol rattachées à une infrastructure publique. Un tel plan a valeur de déclaration d'utilité publique et permet à la commune d'exproprier les terrains ou les droits immobiliers nécessaires (art. 78 LCAT).

• Zone d'utilité publique

De même, dans une zone d'utilité publique « destinée aux bâtiments et installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts destinés au public » (art. 49 LCAT), la commune dispose de deux outils d'action foncière très importants.

Art. 36 LCAT
b) Décision
Le département arrête le montant de la plus-value et celui de la contribution au moment où la mesure d'aménagement entre en vigueur.

Art. 37 LCAT
c) Perception
1 Après consultation de la commune, le département fixe le délai de perception en tenant compte des besoins en terrains à bâtir et de la possibilité d'utiliser le bien-fonds.
2 La perception peut être différée ou échelonnée à la demande d'un propriétaire qui justifie de circonstances particulières.
3 Elle intervient cependant au plus tard lors de l'aliénation du bien-fonds.
4 L'article 48, alinéa 4, est réservé.

Art. 78 LCAT - Utilité publique
1 La sanction du plan d'alignement confère à l'Etat ou à la commune le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique tous les droits immobiliers que les tiers ont sur les terrains frappés par ce plan.
2 Les plans d'alignement sont déclarés d'utilité publique.

Art. 49 LCAT Zone d'utilité publique - a) Destination
La zone d'utilité publique est destinée aux bâtiments et installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts réservés au public.

Elle a le pouvoir **d'exproprier** les terrains, les bâtiments et tout autre bien immobilier situé dans le périmètre (art. 50 LCAT).

Elle dispose d'un **droit de préemption** légal, lui donnant la première priorité sur l'achat d'un bien immobilier le jour où son propriétaire décide de vendre. Pour pouvoir exercer ce droit, la commune doit « faire mentionner au Registre foncier l'inclusion d'un immeuble dans une zone d'utilité publique » (art. 51 al.2 LCAT). Après l'annonce de l'intention de vendre, elle dispose de soixante jours pour décider si elle utilise ou non son droit de préemption (décision du Conseil général).

b) Instruments de droit privé

Au moment de l'établissement de plans d'aménagement, la commune peut aussi utiliser des instruments de droit privé pour mieux maîtriser les aspects fonciers. La législation de référence n'est alors plus celle relative à l'aménagement du territoire, mais le Code civil suisse, voire le Code des obligations.

> Contrats

La commune peut stabiliser un accord trouvé avec un ou plusieurs propriétaires en établissant un contrat de droit privé, valable pour une durée fixée. De tels contrats définissent les avantages respectifs et les engagements des parties contractantes. Par exemple, pour valoriser un site, la commune peut s'engager à réaliser un équipement socio-culturel, l'opérateur privé prenant à sa charge la réalisation à ses frais d'un espace public complémentaire.

> Mise en zone conditionnelle et droit d'emption*

Un contrat (en forme authentique) peut instituer une sorte de mise en zone conditionnelle en échange d'un droit d'emption*. Par exemple:

- la commune s'engage à mettre un terrain en zone d'urbanisation en fixant des conditions – par exemple, le propriétaire doit construire un immeuble dans un délai donné
- au cas où le propriétaire ne parviendrait pas à respecter les conditions fixées, il s'engage à vendre son terrain à la commune: ce droit d'emption* (p. 19, p. 29) doit être annoté au Registre foncier, de façon à rester valide en cas de changement de propriétaire.

Art. 50 LCAT
b) Droit d'expropriation
La sanction du plan d'aménagement confère à la commune le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique tous les droits immobiliers que des tiers ont sur les terrains situés dans cette zone.

Art. 51 LCAT
c) Droit de préemption
1 Dans les zones d'utilité publique et dans le cadre de ses tâches d'aménagement, la commune dispose d'un droit de préemption légal en cas de transfert d'un immeuble ou d'un droit immobilier.
2 La commune doit faire mentionner au Registre foncier l'inclusion d'un immeuble dans une zone d'utilité publique.
3 Dans ce cas, le conservateur du Registre foncier doit mettre la commune en mesure d'exercer son droit de préemption.
4 Ce dernier prend fin si le Conseil général n'a pas décidé d'en faire usage dans un délai venant à échéance soixante jours à partir de celui où la commune a eu connaissance de l'aliénation.

> Servitudes*

Le droit privé offre de nombreuses possibilités d'établir des servitudes* sur un terrain privé. L'établissement du plan d'affectation des zones est un bon moment pour négocier, sous forme de servitudes* avec les propriétaires, les précautions indispensables pour certaines tâches communales: réserver un droit de passage à travers un terrain, prévoir l'établissement ou le déplacement de conduites en sous-sol sur un terrain privé, régler des droits d'eau, trouver la place pour un conteneur à déchets, etc.

Ces dispositions peuvent faire l'objet de servitudes personnelles* en faveur de la commune (art 781 CC).

> Charges foncières*

Prévues par le Code civil (art. 782 et ss. CC), les charges foncières* garantissent l'exécution de certaines prestations par un propriétaire à des conditions fixées, en engageant la valeur de l'immeuble.

Prenons l'exemple d'une charge foncière* obligeant le propriétaire d'un terrain à construire une route dans un délai donné: s'il ne s'exécute pas comme prévu, la commune est en droit de financer la construction de la route par la vente de l'immeuble.

Une charge foncière* doit être constituée par acte notarié, indiquer un montant financier déterminé comme valeur garantie et être inscrite au Registre foncier.

Il existe des charges foncières* **de droit privé**: celles qui résultent d'un contrat librement établi entre deux parties.

Il existe aussi des charges foncières* **de droit public**: celles qui sont expressément prévues par la loi pour garantir l'exécution de prestations d'intérêt public. Ainsi, un contrat d'équipement engageant un propriétaire à réaliser des équipements à ses frais (art. 112b LCAT, voir p. 8) peut être garanti par une charge foncière*.

Un règlement communal devrait constituer une base légale suffisante pour permettre à une commune de grever certains terrains d'une charge foncière, imposant aux propriétaires l'exécution à leurs frais de tâches d'intérêt public.

Art. 781 CC
Autres servitudes

1 Le propriétaire peut établir, en faveur d'une personne quelconque ou d'une collectivité, d'autres servitudes sur son fonds, à la condition que le fonds se prête à une jouissance déterminée par exemple, pour des exercices de tir ou pour un passage.

2 Ces droits sont incessibles, sauf convention contraire, et l'étendue en est réglée sur les besoins ordinaires de l'ayant droit.

3 Les dispositions concernant les servitudes foncières sont d'ailleurs applicables.

Art. 782 CC
Objet de la charge foncière

1 La charge foncière assujettit envers un tiers le propriétaire actuel d'un fonds à certaines prestations pour lesquelles il n'est tenu que sur son immeuble.

2 La charge peut être due au propriétaire actuel d'un autre fonds.

3 Sous réserve des lettres de rente et des charges foncières de droit public, les prestations doivent être en corrélation avec l'économie du fonds grevé ou se rattacher aux besoins de l'exploitation du fonds dominant.

1.4 Permis de construire

La commune n'a pas le pouvoir de conditionner l'attribution d'un permis de construire à l'établissement de servitudes* (voir p. 11) qu'elle imposerait unilatéralement à un propriétaire. C'est dire l'attention qu'il faut porter à ces servitudes* auparavant, au stade de la planification, où les enjeux fonciers sont encore relativement ouverts et dépendent des options de la commune.

Il reste que de telles servitudes* peuvent être négociées à l'amiable à l'occasion de la procédure du permis de construire, dans les limites du droit public. La convention de servitudes* sera alors mentionnée dans le permis de construire, au besoin comme condition ou charge, et fera l'objet d'une inscription au Registre foncier.

1.5 Remaniement parcellaire, rectification de limites

En théorie, la loi permet à la commune de lancer une démarche de remaniement parcellaire « si l'utilisation judicieuse du sol à des fins d'aménagement est compromise par une répartition parcellaire défavorable » (art. 31 LCAT). Malheureusement, la procédure prévue est calquée sur celle des améliorations foncières agricoles: complexe, elle présuppose une convergence d'intérêts entre les propriétaires qui existe rarement hors d'un milieu agricole homogène. En pratique, elle a été très rarement utilisée.

De même, la méthode du remaniement contractuel, qui suppose l'adhésion de tous les propriétaires, est délicate à mettre en œuvre et d'issue incertaine.

Le Conseil communal est compétent pour ordonner des rectifications de limites mineures (3 ares au plus), d'office ou à la demande d'un des propriétaires intéressés. Les conditions sont régies par les art. 31 c à 31g LCAT.

2 Patrimoine foncier communal

Une commune, comme tout un chacun, a besoin de place pour exister. Mais elle n'est pas un propriétaire comme un autre: son patrimoine foncier comprend deux parties bien distinctes, le domaine public et le domaine privé communal.

> **Le domaine public communal** est l'ensemble des terrains et bâtiments nécessaires à l'exécution de tâches et de services publics: les routes, places, chemins publics, les emprises publiques nécessaires pour la réalisation des canalisations et conduites lui incombant (distribution d'eau, assainissement), les terrains sur lesquels sont érigés des infrastructures publiques (réservoir d'eau d'intérêt général, par exemple) et des équipements publics indispensables pour la vie de la commune (administration communale, école, par exemple).

> **Le domaine privé communal** est l'ensemble des autres terrains et bâtiments dont la commune est propriétaire et qu'elle peut affecter à d'autres utilisations, selon les objectifs de son projet de territoire: la construction de logements à loyers modérés, la création d'un centre animé avec arcades commerciales, l'aménagement d'une zone d'activités, etc.

Des droits et devoirs différents

Les terrains et bâtiments qui font partie du domaine public communal sont d'utilité publique : ils forment le **patrimoine administratif** et sont exonérés d'impôts. La commune n'est pas autorisée à les vendre. Elle peut seulement les transférer dans le domaine privé communal, le jour où ils ont cessé de remplir une tâche ou un service public. Mais elle dispose de pouvoirs étendus pour acquérir des terrains nécessaires à l'exécution de nouvelles tâches publiques : par exemple, un plan d'alignement (voir p. 9) établi pour la création d'une route de desserte vaut déclaration d'utilité publique et permet à la commune d'exproprier les terrains correspondants.

Le domaine privé communal n'est pas lié aussi directement à l'exécution de tâches publiques: même s'il doit servir les intérêts de la commune, il n'est pas réputé « d'utilité publique ». Les terrains correspondants forment un **patrimoine financier** soumis à la fiscalité générale (notamment droits de mutation

sur les transferts immobiliers). Comme n'importe quel propriétaire, la commune est libre d'en faire ce qu'elle veut dans les limites du droit: vendre, échanger, mettre des terrains en droit de superficie, les gager, charger de servitudes*, y construire, etc.

Les transactions foncières impliquant le patrimoine financier communal nécessitent une décision du Conseil général et s'effectuent sous la surveillance du canton (art. 52, 54 et 55 de la loi sur les communes). Le Conseil d'Etat contrôle les arrêtés du Conseil général et procède à un examen approfondi, qui ne porte pas seulement sur les formes, mais aussi sur les conditions (par exemple, prix d'une transaction immobilière).

Art. 52 Loi sur les communes
Transactions immobilières
1 Une commune ne peut, sans l'autorisation du Conseil d'Etat:
a) acquérir ou aliéner un immeuble;
b) acquérir, modifier ou concéder un droit de superficie;
c) grever un de ses immeubles d'une servitude ou d'une charge foncière, à moins que cette opération ne soit faite en faveur d'un service public fédéral, cantonal ou communal, ou d'entreprises qui en dépendent (établissement de conduites de gaz, d'eau, d'électricité, de canalisations, de lignes téléphoniques, etc.).
2 Toute promesse de transaction immobilière concue par le Conseil communal doit réserver l'approbation du Conseil général et du Conseil d'Etat.

Domaine privé communal : anticiper

Une commune qui entend faire plus que le programme minimum d'exécution des tâches publiques (accès, eau, assainissement, école) doit se doter d'un domaine privé adapté à son projet de territoire.

Or en la matière, la commune ne dispose pas des droits d'expropriation qu'elle peut utiliser pour son domaine public. Dès lors, constituer un patrimoine privé communal ne n'improvise pas au dernier moment. Une commune qui attendrait que les besoins se présentent pour chercher à acquérir le terrain nécessaire aurait toutes chances de rester bredouille. Il faut anticiper: constituer patiemment, au fil du temps et des opportunités, une réserve de terrains suffisante pour garantir qu'un terrain adapté soit disponible au lieu et au moment où la commune en aura besoin.

La constitution de ce patrimoine foncier communal privé ne doit pas viser à une thésaurisation qui immobiliserait abusivement les moyens financiers de la commune, mais être aussi économe que possible des ressources communales tout en visant un maximum d'efficacité.

> Acquisitions foncières

En matière de terrains, les opportunités d'acquisitions sont généralement rares et les prix variables au fil du temps. La commune a vivement intérêt à pratiquer une **veille foncière** permanente afin de repérer les opportunités et de profiter de ventes aux meilleures conditions.

En particulier, il est évidemment souhaitable d'acheter au

moment où les prix fonciers sont bas: cela suppose de pouvoir acquérir des terrains sans toujours savoir à quoi ils seront employés, puis de les tenir en réserve jusqu'au jour où leur affectation se précisera.

> Valeur stratégique

Pour une commune, la valeur stratégique de ses terrains est plus importante que leur valeur financière ou leur étendue. Un terrain de petite taille, mais en position de verrou d'une opération immobilière, assure à la commune un levier d'action foncière souvent plus important qu'un grand terrain, immobilisant pendant des années des fonds publics qui pourraient être mieux employés ailleurs. Par exemple, en ayant la qualité de propriétaire dans un secteur donné, ne serait-ce que par un petit terrain, la commune peut plus facilement intervenir auprès des propriétaires voisins et les inciter à coopérer.

Des échanges de terrains stratégiquement situés, à des conditions négociées au mieux des intérêts communaux, offrent également un volant de manoeuvre important.

3 Gérer le domaine privé communal

La gestion du patrimoine foncier privé communal s'effectue à l'aide d'instruments de droit privé. Le but doit être de maximiser les avantages pour la commune et de lui assurer la meilleure maîtrise possible de l'évolution territoriale.

Pour les opérations de transfert de biens-fonds, les communes ne sont pas soumises à la législation sur les marchés publics. Mais elles doivent respecter cette législation lorsqu'elles agissent en tant que maîtres d'ouvrage concluant des marchés avec des entreprises ou des bureaux (respect des valeurs de seuil).

3.1 Vente, échange : prévoir les servitudes* et un droit de réméré*

La vente d'un immeuble ou d'un terrain doit faire l'objet d'un arrêté du Conseil général, sanctionné par le Conseil d'Etat, qui autorise le Conseil communal à effectuer les opérations nécessaires:

- préparer **l'acte de vente** avec un professionnel qualifié
- constituer les **servitudes*** (p. 11) déterminantes pour l'avenir: droits de passage, règles de construction et d'usage du terrain, répartition des coûts d'éventuels déplacements de conduites communales (pouvant être très coûteux pour la commune), etc.
- constituer si nécessaire un **droit de réméré*** imposant à l'acheteur de réaliser une construction donnée dans un délai fixé, sous peine de restituer la propriété à la commune au prix de vente initial plus les frais: cette disposition ne peut durer plus de 25 ans, doit être établie par un notaire, approuvée par le Conseil général et le Conseil d'Etat et inscrite au Registre foncier (pour être transmissible à un éventuel nouvel acquéreur)
- **signer** l'acte de vente devant notaire.

Les mêmes dispositions sont à prévoir en cas d'échange foncier d'un terrain communal contre le terrain d'un autre propriétaire.

3.2 Droit de réméré*

voir 3.1 ci-dessus, troisième point

3.3 Droit de superficie

Le droit de superficie est une servitude* particulière permettant à la commune propriétaire d'un terrain:

> de conserver la maîtrise de son terrain à terme (à l'échéance du droit de superficie)
> de maîtriser l'utilisation qu'en fera le bénéficiaire pendant cette période.

Pour le bénéficiaire, les avantages sont doubles:

> disposer d'une propriété pleine et entière, avec la possibilité de constituer des gages immobiliers, des prêts hypothécaires, des servitudes, des baux à loyer, etc.
> ne pas devoir payer un terrain d'un coup, mais avoir la possibilité d'étaler le coût foncier sur une redevance périodique.

Le droit de superficie est une servitude* dite:

> « distincte » : elle peut être cédée et transmise
> « permanente » : elle est établie pour une durée de trente ans au minimum, cent ans au maximum.

Il s'agit généralement d'une servitude* **personnelle** (en faveur d'un bénéficiaire), immatriculée au Registre foncier. Il est également possible d'établir des servitudes* de superficie **foncières** en faveur d'un autre terrain ou immeuble, dit «fonds dominant».

Un contrat de constitution d'un droit de superficie distinct et permanent est un acte authentique, à passer devant notaire. Son établissement est relativement complexe, puisqu'il s'agit d'organiser sur une longue période le maintien de rapports contractuels entre la commune et le bénéficiaire. Mais l'instrument a une grande souplesse, facilement adaptable à chaque cas particulier.

Il doit fixer :

> une définition aussi précise que possible de la construction qu'entend réaliser le bénéficiaire, en se référant de préférence à un permis de construire définitif – ou à des transformations prévues dans le cas d'un immeuble existant
> la durée entre trente et cent ans, de manière à préserver les intérêts communaux et à permettre au bénéficiaire d'amortir de manière viable son ou ses emprunt(s) hypothécaire(s)
> l'indemnité équitable que la commune s'engage à verser à l'échéance du droit de superficie, pour récupérer la construction édifiée sur son terrain

> le prix à payer par le bénéficiaire, sous forme d'une redevance unique ou d'une redevance périodique (généralement annuelle)
> un droit de réméré* portant sur le droit de superficie, imposant un délai de réalisation de la construction prévue sous peine d'annulation du contrat.

A titre d'illustration, un exemple de contrat de droit de superficie* est présenté en annexe 1 (p. 23).

3.4 Promesse de vente ou de droit de superficie*, vente ou droit de superficie* conditionnels

Un accord avec un opérateur privé peut prendre la forme d'une promesse d'aliénation (vente ou droit de superficie*) d'un terrain communal. Cette disposition peut intervenir à un moment où la commune n'est pas encore prête à céder un terrain précis, par exemple au moment où un grand terrain est en cours de division en parcelles plus petites, mais où elle souhaite néanmoins retenir un acquéreur potentiel.

Une telle promesse peut être passée par le Conseil communal, mais sous réserve d'approbation du Conseil général et du Conseil d'Etat. Elle fixe les conditions auxquelles:

> la commune s'engage à vendre un terrain ou à concéder un droit de superficie
> l'acquéreur potentiel s'engage à acquérir le terrain ou utiliser le droit de superficie.

L'exécution est généralement limitée dans le temps.

Il s'agit d'un acte notarié précisant les conséquences d'une inexécution éventuelle (pénalités, dédites, etc). L'acte est signé par le Conseil communal avec le promettant-acquéreur. Il peut être exécuté après l'approbation du Conseil général et celle du Conseil d'Etat.

La promesse d'aliénation n'est pas à confondre avec l'acte de vente (ou de droit de superficie*) **conditionnel**, dont l'exécution (donc l'inscription au Registre foncier) est soumise à l'avènement d'une condition (précisée dans l'acte), telle qu'un consentement, une autorisation, une sanction ou toute autre condition convenue entre les parties; un tel acte implique l'approbation préalable du Conseil général et la sanction du Conseil d'Etat (laquelle peut être préalable ou constituer une condition d'exécution de l'acte.

3.5 Droit de préemption*

Pour une période pouvant aller jusqu'à vingt-cinq ans, la commune peut concéder un droit de préemption* où elle s'engage, non à vendre comme pour le droit d'emption* (voir ci-dessous), mais à donner une priorité à l'acquéreur intéressé le jour où elle décidera de vendre.

Il s'agit d'un acte (notarié s'il fixe le prix à l'avance, sinon valable en la forme écrite), nécessitant l'accord du Conseil général et l'approbation du Conseil d'Etat.

Il faut relever que lorsqu'une commune conclut la constitution d'un droit de préemption **en sa faveur**, l'acte y relatif doit être rédigé dans tous les cas en la forme notariée ; en outre, dans ce dernier cas, l'exercice du droit de préemption nécessite l'accord du Conseil général et du Conseil d'Etat.

3.6 Droit d'emption*

En concluant un pacte d'emption*, la commune s'engage à vendre un terrain ou un immeuble communal à un bénéficiaire, à certaines conditions.

Le pacte d'emption* est établi pour une période pouvant aller jusqu'à dix ans. Annoté au Registre foncier, il fixe le prix et les conditions de vente du bien communal - par exemple l'obligation pour le bénéficiaire de réaliser un projet d'intérêt général dans un délai donné.

Lorsque l'enjeu est d'une certaine importance, le pacte prévoit souvent de scinder la vente en plusieurs étapes: le terrain est partagé en «compartiments» et le programme de constructions découpé en «modules». Cet échelonnement est avantageux pour la commune (qui ne laisse pas son terrain en friche) et pour l'opérateur immobilier (qui peut étaler les coûts de réalisation).

3.7 Partenariats

La possession d'un patrimoine foncier peut aussi permettre à une commune d'agir comme partenaire d'une opération qu'elle estime important de soutenir pour concrétiser son projet de territoire (activités, équipement, habitat, etc).

La loi sur les communes (art. 50 et 51) permet aux communes, sous réserve d'autorisation du Conseil d'Etat, à participer financièrement à la création ou au maintien d'entreprises privées présentant un intérêt général. Le Conseil général est compétent sur de telles participations (art. 25, ch. 5, lettre e).

En particulier, un engagement foncier peut permettre à une commune de soutenir une entreprise privée d'intérêt général (par exemple consortium en société simple avec un promoteur ou un constructeur pour l'urbanisation d'un secteur régi par un plan de quartier), en réduisant son exposition au risque financier – puisque son engagement se limite à la mise à disposition d'un terrain ou d'un immeuble dans des conditions fixées.

En outre, rappelons pour mémoire qu'une commune peut constituer une fondation d'intérêt général, par exemple en faveur du logement.

Art 50 Loi sur les communes
Participations financières
Sous réserve d'autorisation du Conseil d'Etat, les communes peuvent participer financièrement à la création ou au maintien d'entreprises privées présentant un intérêt général.

Art 51 Loi sur les communes
Garanties financières
Lorsque l'intérêt général est démontré, une commune peut, avec l'autorisation du Conseil d'Etat, accorder à des entreprises privées une garantie financière de durée limitée.

4 Gestion foncière au quotidien et promotion du territoire communal

Enfin, l'action foncière communale prend aussi la forme d'une gestion au quotidien. Il appartient à la commune de veiller au respect des contrats, conventions et servitudes passés avec divers propriétaires ; d'observer en permanence les disponibilités foncières dans la commune, les mutations éventuelles, l'évolution du niveau des prix, etc. ; d'entretenir des contacts suivis avec les propriétaires, les opérateurs immobiliers et les entrepreneurs susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs communaux. Cette **veille active** est indispensable pour clarifier les positions et intentions de chacun, rapprocher les points de vue, créer et concrétiser les opportunités d'ententes profitables à tous.

Parallèlement à son action foncière, la commune peut conduire des actions de **promotion** du territoire communal en soutenant des projets de développement. Par exemple :

> en apportant une aide technique aux études de programmation et d'aménagement
> en nommant un interlocuteur communal unique pour toutes les opérations d'aménagement (en cas de développements importants et suivis dans la durée)
> en réalisant elle-même les études d'aménagement pour que les terrains soient planifiés et prêts à être utilisés le jour où un utilisateur se présente (par exemple une entreprise dans une zone d'activités)
> en construisant des équipements pionniers attractifs ou en préverdissant un secteur pour amorcer son urbanisation
> en participant à des opérations partenariales de développement mixte public-privé, etc.

Annexe 1
Conditions de droit de superficie : un exemple

Cette annexe 1 présente un exemple de « conditions du droit de superficie » sur un terrain nu à bâtir, qui ne prétend pas être un modèle et peut être adapté de cas en cas. Il permet de rappeler les points essentiels à traiter.

1 Le droit de superficie constitué est indivisible.

2 Le terrain grevé est mis à la disposition du superficiaire dans l'état où il se trouve, selon le Registre foncier et la loi, la COMMUNE DE … ne garantissant que son droit de propriété, à l'exclusion de toute garantie quant aux éventuels défauts du bien-fonds grevé.

Le superficiaire comparant reconnaît avoir été expressément rendu attentif par le notaire soussigné à la portée de la présente clause concernant la garantie des défauts.

3 Il est rappelé que les restrictions de droit public (telles que plans d'aménagement, d'alignement et autres semblables, droit fiscal, législations sur l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et les constructions, notamment), ainsi que certaines restrictions légales de la propriété fondées sur le droit privé (rapports de voisinage, par exemple), ne sont pas mentionnées au Registre foncier.

4 Le droit de superficie octroyé l'est libre de bail.

5 L'entrée en jouissance est immédiate.

Dès ce jour, le superficiaire supporte les charges et risques et bénéficie des produits et profits de son droit de superficie.

6 Comme indiqué ci-dessus, le superficiaire est autorisé à construire et à maintenir sur le bien-fonds grevé le bâtiment décrit sous la rubrique " Objet du droit de superficie " ci-avant.

Il ne pourra y être édifié d'autres constructions ni ouvrages sans l'autorisation expresse du propriétaire du sol, donnée par écrit.

7 Le droit de superficie concédé l'est pour une durée de (...) ans dès la signature du présent acte.

8 A l'échéance du droit de superficie, toute construction fera retour au propriétaire du sol, à moins qu'il ne soit convenu contractuellement d'un renouvellement dudit droit de superficie.

Conformément à la disposition de l'article 779d du Code civil suisse, le propriétaire du sol versera au superficiaire une indemnité équitable pour toute construction lui faisant retour dans l'état où elle se trouvera, compte tenu de la vétusté et de l'état d'entretien (valeur vénale), mais à l'exclusion formelle de la valeur du sol ou de celle procurée par la situation du bien-fonds.

N'entreront pas en considération pour déterminer la somme à rembourser les bâtiments et ouvrages autres que ceux prévus au chiffre 6 (six) ci-dessus, sauf si le propriétaire du sol a donné par écrit son autorisation spéciale à cet effet.

La sanction des plans n'emporte pas, à elle seule, l'autorisation spéciale dont il est question à l'alinéa précédent.

Conformément à la disposition de l'article 779e du Code civil suisse, la clause faisant l'objet du présent chiffre 8 (huit) sera annotée au Registre foncier pour toute la durée du droit de superficie, afin d'être opposable à tout acquéreur, à la suite du bien-fonds grevé et de l'article immatriculé comme droit distinct et permanent, en ces termes : " Conditions du droit de retour ". Réq. .../.

9 Le propriétaire du sol peut dénoncer le droit de superficie avec effet immédiat, après mise en demeure du superficiaire, dans les cas prévus à l'article 779f du Code civil suisse, et notamment :

a) En cas de violations graves ou réitérées par le superficiaire des obligations assumées par lui en vertu de la loi et des dispositions de la présente convention;

b) Si, après destruction, un bâtiment objet de son droit n'est pas reconstruit par le superficiaire après avoir été mis en demeure de le faire dans un délai raisonnable.

10 Le superficiaire aura la faculté de constituer un ou des gages immobiliers, sans aucune limitation, sur l'objet de son droit, jusqu'à l'expiration de celui-ci.

11 Les parties s'obligent réciproquement à s'avertir de tout acte de disposition pouvant donner lieu à l'exercice du droit de

préemption légal de l'art. 682, al. 2 du Code civil suisse, portant sur le droit de superficie immatriculé ou sur le fonds grevé, et ceci avant la signature d'un tel acte avec un tiers, en portant à la connaissance du bénéficiaire le contenu de ce contrat d'aliénation (conditions de celle-ci, prix, nom de l'acquéreur) ; le destinataire de cet avis devra donner sa détermination dans un délai de trois mois dès réception dudit avis ; si, dans ce délai de trois mois, il ne déclare pas par écrit qu'il invoque son droit, il sera réputé avoir renoncé à l'exercer à l'occasion de cette aliénation-là.

Conformément à la disposition de l'article 681b, al. 1 du Code civil suisse, la présente clause relative au droit de préemption légal sera annotée au Registre foncier pour toute la durée du droit de superficie, afin d'être opposable à tout acquéreur, à la suite du bien-fonds grevé et de l'article immatriculé comme droit distinct et permanent, en ces termes : "Modification du droit de préemption légal". Réq. .../.

12 Le superficiaire supportera les frais nécessités par la constitution de son droit, soit lods, frais d'acte, de plan du Géomètre cantonal, de mutation au Registre foncier et tous autres frais nécessités par le présent acte, ainsi que toutes contributions et taxes d'équipement dues en vertu de la législation sur l'aménagement du territoire.

Demeure réservée toute éventuelle contribution de plus-value selon les articles 33 et suivants (notamment 35 à 37) de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) du 2 octobre 1991.

13 Le superficiaire supportera, en ce qui concerne l'objet de son droit, toutes les charges y afférentes, notamment l'entretien, les impôts et assurances, et d'une manière générale toutes contributions publiques, notamment celles découlant de la législation sur l'aménagement du territoire.

14 Le superficiaire s'engage vis-à-vis du propriétaire du sol à maintenir l'objet de son droit en bon état d'entretien; il décharge le propriétaire du sol de toute obligation résultant de l'entretien des constructions et de leurs abords ; il répond à l'égard des tiers de tous les excès en matière de droit de voisinage.

15 En cas de transformations ou d'autres modifications impor-

tantes de l'objet de son droit, le superficiaire devra, préalablement, c'est-à-dire avant le commencement des travaux, en avertir le propriétaire du sol, par écrit, et obtenir son accord écrit sur la base de plans et projets précis.

16 Au cas où la commune devrait disposer d'une parcelle du terrain grevé du droit de superficie faisant l'objet du présent acte pour la transférer au Domaine public route, elle se réserve de le faire gratuitement. Si le superficiaire transfère l'objet de son droit, il s'engage à reporter et faire reporter dans l'acte de transfert la condition ci-dessus.

17 Le superficiaire assumera les frais éventuels de déplacement des conduites ou canalisations (eau, gaz, électricité, égouts) et installations techniques existantes et ceux relatifs à l'établissement ou au déplacement des conduites et installations techniques provisoires nécessaires à l'alimentation de son immeuble, pour autant toutefois que de tels travaux lui soient imputables. Si le superficiaire transfère l'objet de son droit, il s'engage à reporter et faire reporter dans l'acte de transfert la condition ci-dessus.

18 Pour le surplus, il est fait référence aux dispositions des articles 779 et suivants du Code civil suisse.

Annexe 2
Synthèses sur les conditions d'utilisation des instruments d'action foncière de droit privé

> Charge foncière*
> Droit d'emption*
> Droit de préemption*
> Droit de réméré*
> Droit de superficie*
> Promesse d'aliénation*

Instrument	**Charge foncière (art. 782 CC)**
Définition	Obligation pour un propriétaire d'exécuter une prestation en faveur d'un tiers sous peine de s'exposer à la mise en vente de son bien-fonds
Objectif de politique foncière	Donne la possibilité à la commune d'exiger du propriétaire la réalisation de prestations d'intérêt public (frais d'équipement, fourniture d'électricité, d'eau, par exemple)
Caractéristiques	• Transmissible par succession • Cessible • Nécessité d'un lien entre la prestation à assumer et la destination du bien-fonds pour la charge foncière de droit privé • Nécessité de préciser la contre-valeur financière de la prestation • Charge foncière de droit public prévue dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) pour les frais d'équipement convenus dans un contrat d'équipement
Durée maximale	A prévoir dans le contrat si nécessaire
Forme	• Forme authentique pour les charges foncières de droit privé • Inscription obligatoire au Registre foncier
Organe compétent pour octroyer la charge foncière	• Conseil général avec autorisation du Conseil d'Etat (art. 52 de la loi sur les communes) pour les charges foncières grevant un immeuble appartenant à la commune • Conseil communal uniquement pour les charges foncières au profit de la commune

Instrument	**Droit d'emption (art. 216 CO)**
Définition	Droit accordé par un propriétaire à un tiers d'acquérir un bien-fonds par simple déclaration du bénéficiaire
Objectifs de politique foncière	• Permet à la commune de choisir les futurs acquéreurs de biens-fonds communaux selon des modalités définies au préalable (prix du transfert, type de constructions, délai de réalisation) • Donne la possibilité à de futurs acquéreurs choisis par la commune et selon des modalités convenues à l'avance de devenir propriétaires au moment qu'ils jugent opportun dans un laps de temps convenu à l'avance.
Caractéristiques	• Transmissible par succession • Cession à des tiers possible si cette hypothèse est prévue dans le pacte d'emption • Nécessité d'énoncer de manière précise les éléments essentiels qui conditionnent l'octroi du droit d'emption (prix du transfert, description du projet immobilier, étapes de construction, etc.)
Durée maximale	10 ans
Forme	• Forme authentique (art. 216 CO) • Annotation au Registre foncier
Organe compétent pour octroyer le droit d'emption	Conseil général avec autorisation du Conseil d'Etat (art. 54 de la loi sur les communes)

Instrument	**Droit de préemption (art. 216 CO)**
Définition	Droit de priorité accordé par un propriétaire à un tiers d'acquérir un bien-fonds en cas de vente de celui-ci.
Objectif de politique foncière	Permet à la commune de donner la préférence à un tiers en cas de vente de biens-fonds ou d'immeubles communaux
Caractéristiques	• Transmissible par succession • Cession à des tiers possible uniquement si prévue dans la convention ou le pacte de préemption • Prévu dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) pour les biens-fonds situés dans une zone d'utilité publique
Durée maximale	25 ans
Forme	• Forme authentique si le prix est fixé à l'avance, forme écrite en cas contraire (art. 216 CO) • Annotation au Registre foncier
Organe compétent pour octroyer le droit de préemption	Conseil général avec autorisation du Conseil d'Etat (art. 54 de la loi sur les communes)

Instrument	**Droit de réméré (art. 216 CO)**
Définition	Droit pour un propriétaire qui a cédé son bien-fonds d'exiger sa restitution (moyennant le remboursement du prix de vente), en particulier si la construction prévue n'a pas été réalisée dans le délai convenu
Objectif de politique foncière	Garantit la construction des biens-fonds communaux vendus dans un délai convenu
Caractéristiques	• Transmissible par succession • Cessible à des tiers uniquement si prévu dans la convention ou le pacte de réméré • Nécessité de mentionner le délai dans lequel la construction doit être achevée (usuellement 2 à 5 ans pour les habitations et 5 ans pour les constructions industrielles)
Durée maximale	25 ans
Forme	• Forme authentique (art. 216 CO) • Annotation au Registre foncier
Organe compétent pour octroyer le droit de réméré	Conseil général avec autorisation du Conseil d'Etat (art. 54 de la loi sur les communes)

Instrument	**Droit de superficie (art. 779 a et ss CC)**
Définition	Droit accordé par le propriétaire à un tiers (appelé bénéficiaire) de construire ou de maintenir un bâtiment ou des installations sur son bien-fonds sans que celui-ci ne devienne propriété du bénéficiaire
Objectif de politique foncière	Offre à la commune la possibilité de mettre à disposition de tiers qui désirent construire, pour une durée déterminée, des terrains ou des bâtiments déjà construits, dont elle ne souhaite toutefois pas se séparer définitivement
Caractéristiques	• Versement par le bénéficiaire d'une rente superficiaire unique ou périodique pour l'utilisation du bien-fonds • Versement par le propriétaire d'une indemnité pour les constructions érigées à l'échéance du droit de superficie • Possibilité de mettre les bâtiments et des installations construits en garantie (gage immobilier) • Privilège d'acquisition (droit de préemption) du propriétaire du bien-fonds en cas de vente des bâtiments ou des installations par le bénéficiaire • Privilège d'acquisition (droit de préemption) du bénéficiaire du droit de superficie en cas de vente du bien-fonds • Suppression du droit de construire si absence d'exécution par le bénéficiaire dans un délai convenu (droit de réméré)
Durée maximale	Entre 30 et 100 ans mais reconductible à l'échéance du droit
Forme	Forme authentique et inscription au Registre foncier
Organe compétent pour octroyer le droit de superficie	Conseil général avec autorisation du Conseil d'Etat (art. 52 de la loi sur les communes)

Instrument	**Promesse d'aliénation (vente ou droit de superficie)**
Définition	Obligation réciproque du propriétaire de céder le bien-fonds (ou de concéder un droit de superficie) et du bénéficiaire de la promesse (acquéreur) d'acheter le bien-fonds (ou d'accepter un droit de superficie)
Objectif de politique foncière	Garantit l'engagement pris entre la commune et un acquéreur potentiel pour l'acquisition d'un bien-fonds (ou l'octroi d'un droit de superficie), mais dont la finalisation n'est pas encore envisageable car certains éléments essentiels pour convenir du transfert de propriété (ou de l'octroi du droit de superficie) ne sont pas encore connus
Caractéristiques	• Transmissible par succession • Cessible par convention, pour autant que les obligations de la promesse soient reprises par le tiers • Possibilité de soumettre cet engagement à la réalisation d'une condition (par ex. octroi d'un permis de construire) • Nécessité de prévoir les conséquences en cas d'inexécution de la promesse (éventuellement versement d'une somme d'argent au titre de clause pénale)
Durée maximale	Non obligatoire, mais conseillée
Forme	Forme authentique
Organe compétent pour conclure la promesse d'aliénation	Conseil communal avec réserve des autorisations du Conseil général et du Conseil d'Etat (art. 52, al. 2 de la loi sur les communes)

Index

Charge foncière*: 8, 11, 14, 27, **28**
Droit d'emption*: 10, 19, 27, **29**
Droit de préemption*: 10, 19, 24, 25, 27, **30**, 32
Droit de réméré*: 8, 16, 18, 27, **31**, 32
Droit de superficie*: 2, 14, 17, 18, 22-26, 27, **32**, 33
Promesse d'aliénation*: 18, 27, **33**

Sommaire

Aménagement du territoire et foncier **1**
Une responsabilité des communes **2**
Les quatre piliers de l'action foncière communale **2**
Présentation **3**

1 Action foncière au moment de l'établissement de plans d'aménagement du territoire
1.1 Le temps d'élaboration d'un plan : deux outils pour «geler» momentanément les projets **4**
> Zone réservée **5**
> Interdiction temporaire de bâtir **5**
1.2 Projet de territoire et plans directeurs: renforcer les leviers d'action foncière **5**
> Créer une possibilité d'acquisitions foncières communales en zone agricole: plans directeurs communaux **5**
> Rendre un plan directeur de quartier opposable aux propriétaires: servitudes **6**
1.3 Plan d'affectation des zones: instruments de droit public et de droit privé **7**
a) Instruments de droit public
> Programme d'équipement **7**
> Contrat d'équipement: frais avancés par les propriétaires **8**
> Maîtrise du temps de réalisation de constructions **8**
• Zone de durée limitée **8**
• Prélèvement de la contribution de plus-value **8**
• Expropriation formelle **9**
> Possibilités d'acquisitions foncières **9**
• Plan d'alignement **9**
• Zone d'utilité publique **9**
b) Instruments de droit privé
> Contrats **10**
> Mise en zone conditionnelle et droit d'emption **10**
> Servitudes **11**
> Charges foncières **11**
1.4 Permis de construire **12**
1.5 Remaniement parcellaire, rectification de limites **12**

2 Patrimoine foncier communal **13**
> Domaine public communal **13**
> Domaine privé communal **13**
Des droits et devoirs différents **13**
Domaine privé communal: anticiper **14**
> Acquisitions foncières **14**
> Valeur stratégique **15**

3 Gérer le domaine privé communal **16**
3.1 Vente, échange: prévoir les servitudes et un droit de réméré **16**
3.2 Droit de réméré **16**
3.3 Droit de superficie **17**
3.4 Promesse de vente ou de droit de superficie, vente ou droit de superficie conditionnels **18**
3.5 Droit de préemption **19**
3.6 Droit d'emption **19**
3.7 Partenariats **19**

4 Gestion foncière au quotidien et promotion du territoire communal **21**

Annexe 1
Conditions de droit de superficie: un exemple **23**

Annexe 2
Synthèses sur les conditions d'utilisation des instruments d'action foncière de droit privé **27**
Charge foncière **28**
Droit d'emption **29**
Droit de préemption **30**
Droit de réméré **31**
Droit de superficie **32**
Promesse d'aliénation (vente ou droit de superficie) **33**

Index **34**

Crédits

Cette fiche 9 du Guide du plan d'aménagement local (PAL) se base sur une étude des instruments d'action foncière communale réalisée par le Bureau des agglomérations et des régions.

Pilotage	Florence Meyer, avocate au Réseau urbain neuchâtelois Bernard Woeffray, directeur du Réseau urbain neuchâtelois
Mandataires	Me Blaise Oesch, notaire, Le Locle Me Philippe Béguin, avocat, expert fiscal diplômé, Neuchâtel M. Fernand Bernasconi, aménagiste FSU, Urbaplan, Lausanne
Rédaction	Richard Quincerot, urbanisme et communication, Genève

© Réseau urbain neuchâtelois (RUN), Bureau des agglomérations et des régions (BAR), La Chaux-de-Fonds, février 2009

LISTE DES ABREVIATIONS

PAL	Plan d'aménagement local
PS	Plan spécial
PQ	Plan de quartier
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991
RELCAT	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 16 octobre 1996
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
SAT	Service de l'aménagement du territoire
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 et 15 mars 2001
LCMP	Loi cantonale sur les marchés publics du 23 mars 1999
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural, du 4 octobre 1991
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983
OPB	Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986
OPAM	Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs du 27 février 1991
OSites	Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués du 26 août 1998
ORNI	Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999
LCPR	Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octo-bre 1985
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
PGEE	Plan général d'évacuation des eaux
Step	Station d'épuration des eaux
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise