

AMF83

Objet : Projet urbain partenarial

Monsieur,

Comme convenu lors de notre entretien téléphonique de ce jour, je vous fais parvenir la documentation relative au projet urbain partenarial conclu par une commune ainsi qu'un modèle de convention de PUP.

En espérant avoir répondu à votre attente, je reste à votre disposition pour toute information complémentaire.

Cordialement.

Julie PONS, Juriste
ASSOCIATION DES MAIRES DU VAR
Conseil Général du Var
Rond-Point du 4 décembre 1974
83007 DRAGUIGNAN CEDEX
TEL 04 98 10 52 30 - FAX 04 98 10 52 39
MAIL maires.var@wanadoo.fr
SITE amv83.com

Document 1 de 1

JURISCLASSEUR

Litec Le Secrétaire de Mairie

Date du fascicule : 15 Décembre 2009 Date de la dernière mise à jour : 15 Décembre 2009

Fasc. 218-1-2 : PARTICIPATIONS D'URBANISME . - Projet urbain partenarial (PUP)

Points-clés

1. - Un **projet urbain partenarial (PUP)** peut être défini entre des personnes "privées" qui envisagent de réaliser des opérations d'aménagement ou de construction et la commune, l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le préfet dans le périmètre des opérations d'intérêt national, afin de permettre à ces personnes privées de contribuer financièrement à la réalisation des équipements publics qui sont rendus nécessaires par leurs projets d'aménagement ou de construction (V. n° 1 à 3).
2. - Le PUP est possible dans les **zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme** : les communes sans document d'urbanisme ou sans carte communale ne peuvent mettre en place de projet urbain partenarial. Le PUP permet d'assurer un financement très souple de tous travaux d'infrastructure ou de superstructure, dès lors qu'ils sont rendus nécessaires par les projets d'aménagement ou de construction et que la part du coût de ces équipements mis à la charge des partenaires privés correspond à la proportion dans laquelle ces équipements seront utilisés par les habitants ou les usagers des constructions envisagées (V. n° 4 à 7).
3. - Le PUP est la traduction d'un **partenariat entre la collectivité publique compétente en matière de plan local d'urbanisme et des propriétaires, aménageurs ou constructeurs** qui envisagent des aménagements ou des constructions qui rendent nécessaires la réalisation, par les collectivités publiques, d'équipements publics (V. n° 8 à 11).
4. - Le PUP se concrétise par une **convention conclue entre les partenaires publics et privés du projet urbain**, selon des modalités particulièrement souples. La convention devra toutefois faire état du projet urbain - opérations privées et équipements publics dont il est question -, des modalités de financement des équipements publics rendus nécessaires par les projets d'aménagement ou de construction. Elle devra préciser la durée de l'exclusion du périmètre du PUP du champ d'application de la taxe locale d'équipement et pourra comporter diverses dispositions suspensives, résolutives, de révision ou de pénalités (V. n° 12 à 15).
5. - Les **contributions au titre du PUP** doivent être mentionnées dans le registre communal des contributions d'urbanisme. Leur éventuelle illégalité sur la forme ou le fond ouvre droit tant aux opérateurs parties à la convention de PUP qu'aux acquéreurs successifs des biens immobiliers situés dans le PUP, à la répétition des partitions indues (V. n° 16 et 17).

Sommaire analytique

Introduction

I. - Champ d'application du projet urbain partenarial

II. - Partenariat au projet urbain

III. - Convention de projet urbain partenarial

IV. - Dispositions diverses

Introduction

1. - Généralités - La loi "Aménagement" du 18 juillet 1985 (n° 85-729 : *Journal Officiel* 19 Juillet 1985) avait profondément réorganisé le droit des contributions d'urbanisme. Elle fixe une liste limitative des contributions exigibles des aménageurs et constructeurs et interdit, par principe, toute contribution d'urbanisme qui ne figure pas dans la liste limitative dressée par les articles L. 332-6 et L. 332-6-1 du Code de l'urbanisme. Les "offres de concours" proposées par les aménageurs ou constructeurs se trouvaient dès lors clairement prohibées.

Pourtant, tant les opérateurs privés dont les projets se voyaient refusés dès lors qu'ils imposaient aux collectivités publiques la réalisation d'équipements publics qu'elles n'étaient pas prêtes à financer, que les collectivités locales qui auraient préféré autoriser des opérations dont les maîtres d'ouvrages proposaient de contribuer au financement des équipements publics qu'ils rendaient nécessaires, souhaitaient un assouplissement du régime des contributions d'urbanisme.

2. - Objectifs - Dans un contexte de crise économique, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (*Journal Officiel* 27 Mars 2009, art. 43) a créé une nouvelle possibilité de contribution négociée des propriétaires, aménageurs ou constructeurs au financement d'équipements publics rendus nécessaires par leurs projets d'aménagement ou de construction.

Il s'agissait d'assouplir les contraintes juridiques en matière de financement des équipements publics et de faciliter ainsi la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction.

Après la convention d'aménagement des zones d'aménagement concerté (ZAC) et les conventions de financement des équipements des ZAC qui doivent, depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite "loi SRU", du 13 décembre 2000 (*Journal Officiel* 14 Décembre 2000), être conclues avec les propriétaires des terrains qui n'ont pas été cédés par l'aménageur de la ZAC, après les conventions de "préfinancement" de la participation pour voirie et réseaux (PVR) que les propriétaires des terrains concernés peuvent accepter de conclure avec la commune, le projet urbain partenarial (PUP) tend à assurer un financement spécifiquement contractuel d'équipements publics.

3. - Textes applicables - Le projet urbain partenarial occupe une place tout à fait originale dans le régime des contributions d'urbanisme à la réalisation d'équipements publics, mentionnées à l'article L. 332-6-1 du Code de l'urbanisme.

Son régime est fixé par les articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du même Code. *"Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'État, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements. [...]"*(C. urb., art. L. 332-11-3).

Une note technique n° DGALN/AD5 du ministre de l'Écologie en date du 23 juin 2009 a détaillé la doctrine ministérielle concernant cette nouvelle participation.

I. - Champ d'application du projet urbain partenarial

4. - Territoires concernés - Le projet urbain partenarial est réservé aux zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme : aucun projet urbain partenarial ne peut donc être mis en place dans les zones agricoles ou naturelles ou dans les 18 000 communes qui sont couvertes par une carte communale ou qui ne disposent d'aucun document d'urbanisme.

5. - Équipements publics - Seuls les équipements publics "*rendus nécessaires*" par les opérations d'aménagement ou de construction envisagées peuvent faire l'objet d'un projet urbain partenarial (PUP). Ils doivent répondre aux "*besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre*" du projet urbain partenarial.

Le PUP peut ainsi concerner des équipements publics que seuls des programmes d'aménagement d'ensemble ou des zones d'aménagement concerté permettraient de financer, qu'il s'agisse d'aménagement de voies publiques assurant la desserte des opérations (carrefours d'accès, élargissement de voies existantes, aménagement de trottoirs ou de voies cyclables en bordure de voies existantes, etc.), renforcements ou extensions de réseaux d'eau, d'assainissement ou d'électricité, voire équipements de superstructures (scolaires, sportives, socioculturelles, etc.), dès lors que leur nécessité est avérée au regard des besoins générés par les opérations d'aménagement ou de construction envisagées.

6. - Proportionnalité - Pourtant, les contributions résultant du projet urbain partenarial (PUP) doivent correspondre à la proportion dans laquelle les équipements publics correspondront aux besoins des habitants ou des usagers des constructions prévues.

Les équipements publics réalisés dans le cadre d'un PUP peuvent dépasser la seule satisfaction des besoins des futurs habitants ou usagers des constructions envisagées dans le périmètre du projet : la délibération relative au premier dispositif de contributions d'urbanisme concernant ces équipements pourra alors prévoir que le coût "résiduel" de ces équipements sera réparti entre d'autres régimes de contributions qui seront institués ultérieurement.

7. - Équipements propres - Les "équipements propres" d'une opération sont expressément exclus du champ des projets urbains partenariaux ; ces équipements répondent à la satisfaction exclusive des besoins d'une opération ; dès lors, on peut raisonnablement estimer qu'au regard du principe de proportionnalité susmentionné, si un projet urbain partenarial (PUP) prévoit que le financement d'un équipement public doit faire l'objet d'une contribution à hauteur de la totalité de son coût, cet équipement ne constitue pas un équipement public mais un équipement propre... et ne peut donc figurer dans le PUP !

II. - Partenariat au projet urbain

8. - Partenariat public-privé - Le projet urbain suppose que deux parties trouvent un accord autour d'un projet urbain constitué d'opérations privées et d'équipements publics.

Des opérateurs privés peuvent ainsi souhaiter contribuer au financement d'équipements publics dès lors que la réalisation de ces équipements leur permettrait de réaliser leurs opérations d'aménagement ou de construction, mais la collectivité publique ne peut pas se voir "imposer" un tel partenariat si elle ne le souhaite pas, dès lors qu'il lui appartient de réaliser les équipements publics en cause.

Inversement, la collectivité qui doit réaliser des équipements publics ne peut imposer un projet urbain partenarial (PUP) à des propriétaires qui n'auraient pas d'intention immédiate de réaliser des opérations d'aménagement ou de construction. La réponse paraît moins absolue lorsque des opérateurs envisagent des opérations d'aménagement ou de construction et que, faute des équipements publics nécessaires, les autorisations d'urbanisme sont susceptibles de faire l'objet d'un refus : la conclusion d'une convention de PUP pourra constituer la solution permettant de réaliser - et de financer - les équipements publics qui conditionnent la délivrance des autorisations nécessaires...

9. - Partie publique - Sauf dans le cas particulier des périmètres des vingt-quatre opérations d'intérêt national listées par l'article R. 121-4-1 du Code de l'urbanisme où le préfet est seul compétent en matière de projet urbain partenarial (PUP), la convention de PUP relève de la compétence de la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme : il peut donc s'agir de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à qui la commune a transféré cette compétence.

En l'absence de transfert de la compétence communale en matière de plan local d'urbanisme (PLU), aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit cependant qu'une commune transfère - tant qu'elle garde sa compétence en matière de PLU - sa compétence en matière de PUP à un EPCI, en application des dispositions de droit commun du Code général des collectivités territoriales (*art. L. 5211-57*).

Dans le cas d'une compétence communale, il appartient au conseil municipal d'autoriser expressément, et au cas par cas, le maire à signer les conventions de PUP, dès lors que l'article L. 5211-10 du Code général des collectivités territoriales

ne mentionne pas ces signatures au nombre des délégations permanentes que le conseil municipal peut consentir au maire.

En revanche, une délégation permanente de l'organe délibérant à son président ou au bureau est parfaitement envisageable au titre de l'article L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales, dans le cas de PUP de compétence intercommunale.

10. - Maîtrise d'ouvrage des équipements publics - En aucun cas, la maîtrise d'ouvrage des équipements publics objets d'un projet urbain partenarial (PUP) n'emporte compétence en matière de PUP : chaque maître d'ouvrage d'équipement public rendu nécessaire par des projets d'aménagement ou de construction ne saurait conclure sa propre convention de PUP ; il n'y a jamais qu'une seule collectivité compétente en matière de PUP : la commune (qui peut éventuellement avoir transféré cette compétence à un EPCI) ou, si la compétence en matière de PLU est intercommunale, l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme.

Pour autant, il est indispensable que les maîtres d'ouvrage des équipements publics rendus nécessaires par les opérations d'aménagement ou de construction aient, au minimum, exprimé leur accord quant à la réalisation de ces équipements publics, en aient défini les caractéristiques et les coûts prévisionnels, ainsi que la part mise à la charge des opérateurs privés dans le cadre du PUP.

Le cas échéant, il ne leur est pas interdit d'être également parties à la convention de PUP, en particulier dans l'hypothèse d'un versement direct de contributions financières à leur profit.

11. - Parties privées - Propriétaires de terrains, aménageurs ou constructeurs peuvent être parties à des conventions de projet urbain partenarial (PUP).

Dès lors qu'ils envisagent des opérations d'aménagement ou de constructions qui rendent nécessaires la réalisation d'équipements publics, les opérateurs peuvent être amenés à proposer et à conclure, préalablement aux autorisations d'urbanisme correspondantes, des conventions de PUP.

De telles conventions avec les propriétaires de terrains - expressément envisagées par l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme - supposent toutefois que ces propriétaires aient une intention relativement précise quant aux opérations susceptibles d'être réalisées sur leurs propriétés, dès lors que les contributions au titre du PUP doivent respecter le principe de "proportionnalité" entre le coût des équipements publics mis à la charge des opérateurs et le besoin d'équipements publics pour les futurs habitants ou usagers des constructions.

III. - Convention de projet urbain partenarial

12. - Souplesse contractuelle - La discussion parlementaire a été l'occasion d'écarter systématiquement toute velléité d'encadrement réglementaire strict du contenu de la convention de projet urbain partenarial. Cette souplesse partenariale ne doit toutefois pas faire négliger des éléments essentiels qui devraient figurer dans les conventions de PUP.

13. - Projet urbain - La convention doit être l'occasion de définir précisément les éléments du "projet urbain" partenarial, soit son périmètre d'application, les opérations d'aménagement ou de constructions envisagées (description, ampleur, calendrier de réalisation, etc.), les équipements publics que ces opérations rendent nécessaires (description, coût estimatif, délais de réalisation, etc.)

La souplesse contractuelle du projet urbain partenarial permet toutes sortes de solutions quant à la définition des calendriers et des délais : il peut s'agir de dates fixes (à l'instar des programmes d'aménagement d'ensemble), mais aussi de dates "relatives" ou "flottantes", exprimées les unes par rapport aux autres.

14. - Financement des équipements - Le coût des équipements publics nécessaires ayant été estimé, la convention précise, au regard du besoin d'équipement des futurs habitants ou usagers des constructions, la part du coût de ces équipements qui sera financée par les opérations d'aménagement ou de construction, et détermine les modalités selon lesquelles ces contributions seront acquittées (montants exigées des divers opérateurs, délais de paiement, etc.), selon toute la souplesse qui sera souhaitée par les parties.

Le cas échéant, les constructeurs, aménageurs ou constructeurs pourront proposer à la collectivité publique de s'acquitter de leurs contributions sous la forme d'apports immobiliers - bâtis ou non bâtis - dès lors que ces biens immobiliers,

situés ou non dans le périmètre du projet urbain partenarial, sont susceptibles d'intéresser, à quelque titre que ce soit, la collectivité publique. À cette occasion, il est cependant exclu au regard du droit européen, que ces apports immobiliers soient précédés de travaux réalisés par les opérateurs pour répondre à des attentes des collectivités publiques.

15. - Autres dispositions - Le cas échéant, il semble opportun d'envisager des conditions suspensives ou résolutoires (obtention des autorisations d'urbanisme, etc.), des clauses de révision des contributions (en cas de modification des programmes d'aménagement ou de construction), voire des mécanismes de pénalité (en cas de non-respect des délais fixés, etc.).

La convention devra enfin préciser la durée d'exclusion du champ de la taxe locale d'équipement, durée qui ne peut excéder dix ans, mais que les partenaires peuvent convenir de réduire sans toutefois l'annuler. Les autres taxes d'urbanisme en vigueur restent quant à elles exigibles (taxes départementales des espaces naturels sensibles, pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, redevance d'archéologie préventive, etc.), tandis que d'autres participations peuvent également être prescrites lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, dès lors que ces participations ne concernent pas des équipements dont le projet urbain partenarial tend à assurer le financement.

IV. - Dispositions diverses

16. - Registre des contributions d'urbanisme - En tant que "faits générateurs de contributions d'urbanisme", les conventions de projet urbain partenarial (PUP) doivent être inscrites par le maire au registre des participations d'urbanisme (*C. urb., art. L. 332-29, R. 332-41 et R. 332-42*).

De même, les versements financiers ou les apports de terrains dans le cadre de ces conventions devront également être inscrits dans ce registre.

17. - Illégalité et répétition - Dans l'hypothèse de conventions de PUP qui s'avèreraient illégales sur la forme (défaut ou irrégularité de la délibération autorisant la signature de la convention, incompétence de la collectivité, défaut d'accord des maîtres d'ouvrage, etc.) ou sur le fond (équipements publics non rendus nécessaires par les opérations, part du coût mis à la charge des opérateurs excédant la proportion d'utilisation des équipements par les futurs habitants ou usagers des constructions, etc.), les conventions peuvent être annulées, mais surtout les sommes perçues doivent être restituées.

L'action en répétition peut être engagée par les propriétaires, aménageurs ou constructeurs parties à la convention de PUP, dans les cinq ans suivant le dernier versement réalisé ; les acquéreurs successifs de biens immobiliers dans le périmètre du PUP peuvent également engager une telle action en répétition dans les cinq ans suivant l'inscription au registre des contributions d'urbanisme du dernier versement.