

Le Projet Urbain Partenarial (PUP) : une méthode de financement contractualisée

Le projet urbain partenarial, créé par l'article 43 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, est une nouvelle forme de participation au financement des équipements publics. Il est transcrit aux articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme.

Ce nouveau dispositif est un outil financier plus souple que le PAE qui permet, en dehors d'une ZAC, l'apport de participations à des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement. Le PUP repose sur une initiative privée pour réaliser une opération privée qui peut cependant avoir un enjeu et un intérêt communal. Il ne s'apparente en rien à une concession d'aménagement et ne nécessite donc pas une mise en concurrence préalable.

Ce dispositif est d'application immédiate¹.

I - Où mettre en place un PUP ?

La convention de PUP ne peut être signée que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu.

Les documents d'urbanisme tenant lieu de PLU sont essentiellement les plans d'occupation des sols (POS) et les plans de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé (PSMV).

Dans ces communes, la convention PUP ne peut être signée que « dans les zones urbaines et les zones à urbaniser ». Il s'agit des zones U et AU des PLU et U et NA des POS.

La carte communale ne tient pas lieu de PLU et est exclue du champ d'application du PUP.

II - Qui a l'initiative du PUP ?

L'initiative de l'opération (aménagement ou construction) appartient toujours au constructeur ou à l'aménageur.

L'initiative de la convention appartient aussi bien au propriétaire foncier, au constructeur ou à l'aménageur, public ou privé. Les sociétés d'économie mixte (SEM) ou les collectivités locales peuvent être également à l'instigation de cette convention.

Le propriétaire, constructeur ou aménageur propose la signature d'une telle convention si son projet nécessite la réalisation d'équipements publics difficiles à financer *a posteriori* par la seule TLE et si cette convention peut faire avancer plus rapidement son projet.

Pour la collectivité (commune ou EPCI disposant d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu), l'intérêt principal est de percevoir une somme supérieure à celle qui résulterait de la seule TLE et, surtout, de prévoir des modalités de financement échelonnées.

¹ Le décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 a précisé les modalités de signature et de publicité de la convention ainsi que le point de départ du délai d'exonération de la TLE.

La proposition de convention et les négociations se feront presque toujours en amont du dépôt de la demande d'autorisation de construire : le PUP est essentiellement un outil de préfinancement des équipements publics. Mais rien n'empêche que le PUP soit négocié après le dépôt de la demande d'autorisation, lors de l'instruction.

III - Quels sont les partenaires à la convention ?

Les communes ou les EPCI compétents en matière de PLU :

Le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière de PLU est une des parties à la convention. Les finances des communes ou des EPCI se trouvant engagées par la réalisation d'équipements publics, la signature de chaque convention nécessite une délégation de l'assemblée délibérante au maire ou au président de l'EPCI. Lorsqu'une commune a délégué sa compétence PLU à un EPCI, le maire ne peut plus être signataire de la convention.

Le représentant de l'Etat, dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN).

Il s'agit du préfet du département ou de la région, selon l'OIN concernée.

La convention peut être tripartite si la commune doit réaliser certains équipements.

Le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs, le ou les constructeurs.

L'emploi du pluriel est cohérent avec les dispositions du code de l'urbanisme qui permettent le dépôt conjoint d'une demande d'autorisation d'urbanisme par plusieurs pétitionnaires.

Le signataire de la convention sera le porteur du projet (aménageur ou constructeur). Il pourra également être le propriétaire du terrain s'il n'est pas lui-même porteur du projet.

A noter : le président du conseil régional ou le président du conseil général ne peuvent être parties à la convention.

IV - Un PUP peut-il concerner deux communes ?

Cette éventualité est possible : deux collectivités peuvent co-signer un PUP. Toutefois, en cas de problèmes entre les collectivités, la situation peut devenir délicate à gérer.

Mieux vaut donc conclure un PUP par commune ou créer un EPCI qui a reçu délégation desdites communes pour le PUP.

V - Quel partage du financement entre les partenaires ? Quel équilibre doit être trouvé ?

Le PUP permet de faire financer par des personnes privées des équipements publics rendus nécessaires par des opérations d'aménagement ou de construction ponctuelles.

La participation PUP nécessite donc un lien direct entre la réalisation de ces équipements et l'opération d'aménagement ou de construction envisagée. Son montant est proportionné à l'usage qui en sera retiré par les usagers et futurs habitants.

Le PUP permet donc de négocier contractuellement ce montant, dans cette limite.

L'équilibre trouvé doit faciliter la réalisation dans les meilleurs délais des équipements publics nécessaires en permettant notamment le préfinancement de ces équipements.

VI - Comment se négocie la convention entre intérêts publics et privés ?

Bien qu'il ne repose pas sur un mode de calcul précis, comme le PAE ou les autres participations d'urbanisme, le cadre contractuel souple ne doit pas permettre d'exiger des constructeurs ou aménageurs un montant de participation excessif dès lors que l'article L. 332-11-3 rappelle que l'opération envisagée doit nécessiter la réalisation d'équipements

publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers, ou, lorsque la capacité des équipements publics excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

Les équipements publics tels que définis par le Conseil d'État, dans son arrêt n° 154181 du 22 mars 1999, commune de Roisey, sont des équipements qui, par leur dimension et conception, excèdent les besoins d'un seul propriétaire et permettent, par exemple dans le cas de réseaux, le raccordement d'autres canalisations. Ils s'opposent aux équipements propres, explicités à l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme. Les équipements publics finançables par la participation PUP sont en relation directe avec les besoins des futurs usagers ou habitants du périmètre du PUP. Outre les réseaux, la construction d'une salle de classe, d'une crèche ou d'une partie de crèche notamment, peut être rendue nécessaire pour satisfaire les besoins des nouveaux habitants et par conséquent être financée en tout ou partie par le PUP. Par contre, il ne peut permettre de financer, même pour partie, des équipements généraux de la commune (marché, salle des fêtes, parking...) comme l'a ainsi rappelé pour une zone d'aménagement concerté la cour d'appel de Paris (arrêt n° 01PA00643 du 29 novembre 2005 SARL Briand Bagneux). Assemblée nationale | Question écrite N° 66232 de M. Jean-Claude Flory publiée le 6/04/2010, page 4087)²

En revanche, la négociation sera totalement ouverte sur les modalités de paiement : sous forme de contribution financière, ou sous forme de terrains bâtis ou non bâtis. Le **bâtiment** doit cependant être **existant avant la convention** et le constructeur ou l'aménageur ne peut réaliser ce bâtiment dans le cadre de la convention et le remettre à la collectivité en guise de paiement, en vertu du droit communautaire, du code des marchés publics et de la loi MOP.

Par ailleurs, les équipements publics ne peuvent pas davantage être réalisés par l'aménageur ou le constructeur (sauf bien entendu les équipements de voirie et réseaux internes à l'opération : ceux-ci pouvant, le cas échéant, être ultérieurement transférés à la collectivité compétente selon les règles de droit commun). **Le paiement en nature de travaux est impossible.**

Le PUP reste un outil uniquement financier et la collectivité doit réaliser ces équipements sous sa propre maîtrise d'ouvrage.

VII - Quel doit être le contenu d'une convention ?

La plus grande liberté contractuelle prévaut.

Cependant, les mentions suivantes sont incontournables :

→ La liste des équipements à financer

Cette nécessité résulte clairement du texte de loi qui précise que l'opération doit nécessiter la réalisation d'équipements publics.

² Voir aussi l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 décembre 2007, n° 282580, commune de Verneuil L'Etang à propos d'un Programme d'Aménagement d'ensemble (PAE) « que les travaux prévus concernaient essentiellement des opérations à réaliser hors du secteur visé par le plan et qui, par leur nature, ne pouvaient être tenues comme principalement rendues nécessaires par les besoins des futurs habitants du lotissement ; que si les dispositions précitées de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à ce qu'un programme d'aménagement d'ensemble prévoie de faire participer des constructeurs ou des lotisseurs au financement d'équipements d'intérêt communal, il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que le plan de travaux litigieux visait à faire financer par la seule société X à hauteur de plus de 20 % la création d'un stade, d'un parc de stationnement de 120 places près de la gare, d'un jardin public, ainsi que l'extension d'équipements existants, notamment l'agrandissement du cimetière, celui de la station d'épuration et l'aménagement du local des pompiers, qui ne peuvent être considérés comme directement ou uniquement induits par la réalisation du lotissement ni rendus nécessaires pour la satisfaction des besoins actuels ou futurs de ses habitants ; »

La convention doit donc prévoir la liste précise des équipements à réaliser (il peut n'y avoir qu'un seul équipement), le coût prévisionnel de chaque équipement, le montant total prévisionnel et les délais de réalisation.

Les équipements concernés sont des équipements à réaliser. Toutefois, si l'équipement a été fractionné financièrement entre plusieurs opérations, il peut s'agir aussi d'équipements en cours de réalisation ou déjà réalisés (et donc non entièrement financés).

Le coût global des équipements publics doit être assumé par la collectivité territoriale qui demeure toujours le maître d'ouvrage.

→ Le montant de la participation à la charge du constructeur ou aménageur

Le texte de loi ne précise pas le mode de calcul de cette participation mais fixe un plafond (le coût des équipements publics nécessaires aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers). Le principe de proportionnalité est rappelé (fraction du coût proportionnelle).

Le texte ne précise pas quels sont les coûts visés : le coût d'un équipement doit donc s'entendre au sens large et ne pas se limiter au seul coût des travaux, mais peut s'étendre à tous les frais d'étude, coût du foncier et à l'engagement de frais divers.

Contrairement aux autres participations, le montant de la participation ne repose pas sur des éléments comme la SHON ou la superficie des terrains. Il n'existe pas non plus de taux préétabli.

On peut imaginer qu'une collectivité privilégie certains types d'opérations (logements sociaux, par exemple). La prise en charge du manque à gagner devra être supportée par la collectivité et ne pas être répercutée sur d'autres constructeurs ou aménageurs.

Le montant de la participation sera calculé déduction faite des subventions reçues. La déduction du FCTVA est une possibilité mais pas une obligation, s'agissant d'une recette d'investissement non affectée à telle ou telle opération.

Le montant peut s'entendre toutes taxes comprises dans la mesure où la commune ne récupère pas la TVA (CAA de Nancy - 2/02/2006 - n° 03NC00668).

→ Le périmètre de la convention

Le périmètre doit correspondre au(x) terrain(s) d'assiette de ou des opération(s) de construction(s) ou d'aménagement. Il doit être joint en annexe à la convention puisque sa délimitation très précise est nécessaire pour déterminer le périmètre d'exonération de la taxe locale d'équipement. Le périmètre de la convention n'est pas le périmètre des équipements publics à réaliser.

→ Les modalités de paiement

Il convient de déterminer la nature de la participation (contribution financière ou apport de terrain bâti ou non bâti).

Le co-contractant de la collectivité doit lui permettre d'assurer le financement de ces équipements dans les meilleures conditions. Il peut se libérer du montant dû (totalemment ou partiellement) sous forme de terrains nus ou bâtis qui peuvent intéresser la collectivité pour la réalisation d'un projet. Peu importe où se situe le terrain ou la construction : ils peuvent être dans le périmètre ou hors du périmètre de la convention, le texte de loi laissant une grande souplesse sur ce point.

L'évaluation du terrain ou de l'immeuble se fait en application des articles L. 1311-9 et suivants du code général des collectivités territoriales.

La plus grande liberté est accordée aux contractants pour déterminer les délais de paiement. La participation pourra, notamment, être versée avant l'engagement des travaux ou échelonnée pendant leur réalisation.

Le dispositif, c'est une de ses qualités essentielles, doit donc permettre d'assurer le préfinancement des équipements publics.

→ ***La durée d'exonération de la taxe locale d'équipement³***

La convention doit prévoir la durée d'exonération de la TLE qui ne pourra excéder 10 ans.

Le point de départ de l'exonération est la date de l'affichage, en mairie ou au siège de l'établissement public compétent, de la mention de la signature de la convention.

→ ***La convention pourra prévoir que si les équipements publics dont la liste a été fixée ne sont pas réalisés dans les délais***, les sommes représentatives du coût des travaux non réalisés sont restituées au co-contractant de la collectivité (sur le modèle de ce qui se pratique en matière de PAE).

→ ***La convention pourra également prévoir*** la possibilité de passer des **avenants** pour tenir compte des modifications qui pourraient survenir.

VIII - Quelles mesures de publicité pour la convention ?

Le décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 précise les conditions de publicité de la convention :

- affichage en mairie ou au siège de l'établissement public compétent de la mention de la signature de la convention et du lieu de consultation du document ;
- publication au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du CGCT pour les collectivités de 3 500 habitants et plus, à l'article R. 5211-41 du CGCT pour les établissements publics de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus ;
- publication au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département en cas de convention signée par le représentant de l'Etat.

IX - Quel contrôle de légalité pour la convention ?

→ ***Sur la forme***

Préalablement à la signature de la convention, une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI autorise le maire ou le président de l'EPCI à signer la convention. Cette dernière est rendue exécutoire à compter de l'affichage de la mention de sa signature en mairie ou au siège de l'établissement public compétent et de l'exécution des formalités de publication.

→ ***Sur le fond***

L'Etat contrôle la légalité du périmètre annexé à la convention et si la convention mentionne les minima requis par la loi : délais de paiement et durée d'exonération de la TLE.

S'agissant d'un contrat librement consenti, les collectivités ont une marge de liberté. Toutefois, il faut veiller à ce qu'il y ait une sage proportion entre ce qui est mis à la charge des usagers en fonction de leurs besoins et le coût des équipements publics.

X - Quelles sont les conséquences en cas de non-respect des engagements contractuels ?

→ ***La non réalisation des équipements publics par la collectivité***

³ Seule la TLE et exonérée. Les autres taxes, si elles sont instituées, sont exigibles.

La participation PUP a été indûment perçue si elle ne trouve pas sa contrepartie dans la réalisation des équipements publics prévus par la convention. Elle est réputée sans cause et peut donc faire l'objet d'une action en répétition.

→ ***L'abandon du projet par l'aménageur, le constructeur ou le propriétaire foncier***

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat n° 266346 du 6 mars 2006, SNC Le Triangle, le titulaire d'une autorisation peut obtenir la décharge d'une participation s'il justifie qu'il n'a pas été en mesure de donner suite à cette autorisation. Toutefois, dans ce cas, il y a lieu de tenir compte des dépenses déjà engagées par la collectivité au titre des équipements rendus nécessaires par le projet. En cas de réalisation complète des équipements, aucune restitution ne peut être demandée.

→ ***En cas de participation disproportionnée***, la participation PUP trop élevée pourra également faire l'objet d'une action en restitution en vertu de l'article L. 332-30 du CU.

L'action en répétition peut être exercée par le propriétaire constructeur ou exercée par les acquéreurs successifs. Dans le premier cas, le délai de prescription est de 5 ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées ; dans le second cas, le délai de prescription est de 5 ans à compter de l'inscription sur le registre du dernier versement opéré ou de l'obtention des prestations indûment exigées.

La sanction est constituée du remboursement de la somme indûment perçue avec intérêt au taux légal majoré de 5 points.

XI - Que se passe-t-il si le coût des équipements est supérieur aux besoins de l'opération ?

Ce cas se présentera souvent.

Il appartient à la collectivité de déterminer quelle part doit être prise en charge pour les besoins de l'opération dans le cadre de la convention PUP et de déterminer ensuite la part qui sera financée, soit par d'autres opérations qui donneront lieu également à des conventions PUP, soit par la taxe locale d'équipement, soit par le budget général de la collectivité en l'absence d'institution de cette taxe.

XII - Qu'en est-il lorsque l'équipement à réaliser répond à plusieurs opérations successives de construction ?

Une opération d'aménagement ou de construction peut nécessiter la réalisation d'équipements publics, sans que ceux-ci soient financés entièrement dans le cadre de cette opération.

La collectivité peut ainsi financer ces équipements dans le cadre d'autres opérations successives par le biais d'autres conventions PUP, d'un PAE ou d'autres participations d'urbanisme, voire dans le cadre d'une ZAC. Par le biais de l'utilisation de plusieurs procédures de financement dans le temps, un équipement peut donc être achevé ou en cours de réalisation et justifier une convention PUP.

La répartition du coût du financement entre les différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération (article L. 311-4 modifié du CU).

XIII - Quelles sont les participations mises à la charge de l'aménageur ?

Le principe doit être posé qu'un équipement public financé par le PUP ne peut donner lieu à une autre participation spécifique à cet équipement, selon le principe du non-cumul.

Il ne peut donc y avoir cumul de la participation PUP avec une participation PAE ou une participation ZAC.

L'article L. 332-6 modifié prévoit également que la participation pour raccordement à l'égout (PRE), la participation pour non-réalisation d'aire de stationnement (PNRAS), la participation pour équipements publics exceptionnels, la participation pour voirie et réseaux (PVR) ou la participation des riverains en Alsace-Moselle ne peut se cumuler avec la participation PUP⁴.

Le cumul reste cependant possible si la participation PUP ne finance pas des équipements que ces participations sont destinées à financer.

XIV - Quel sort pour la TLE ?

L'article L. 332-11-4 du CU prévoit une exonération de la TLE dans le périmètre fixé par la convention.

Cette exonération ne peut être supérieure à 10 ans. Chaque convention de PUP fixe sa durée. L'exonération de TLE prend effet dès l'affichage de la mention de la signature de la convention en mairie ou au siège de l'EPCI.

L'exonération est obligatoire et la loi encadre sa durée maximale. Toutefois, le législateur n'a pas entendu fixer sa durée minimale et a souhaité laisser le soin aux partenaires de la déterminer en fonction des différentes situations rencontrées. La convention de PUP doit, en effet, rester un outil souple et négocié, ce qui est sa vocation première.

Il faut cependant préciser que lors d'une opération de construction, la durée d'exonération est négociée entre la collectivité et le constructeur qui est lui-même le redevable de la taxe locale d'équipement.

Par contre, lorsqu'il y a une opération d'aménagement, ce n'est pas l'aménageur qui sera redevable de la taxe mais le futur constructeur. Or l'aménagement d'un secteur peut nécessiter du temps et la délivrance des permis n'intervient qu'après la réalisation d'un certain nombre d'équipements. Une durée d'exonération de TLE trop courte pourrait être perçue comme pénalisant les futurs constructeurs qui devront payer, d'une part la participation PUP par le biais de la charge foncière et d'autre part, la TLE, lors de la construction. Aussi, dans le cas d'opérations d'aménagement, la durée d'exonération doit être examinée et négociée entre la collectivité et l'aménageur, en fonction des équipements financés par la convention PUP afin de ne pas pénaliser les futurs constructeurs. Assemblée nationale | Question écrite N° 65982 de M. Jean-Claude Flory publiée le 20/04/2010, page 4555)

Enfin, la loi ne prévoit pas que la participation PUP doit être au moins égale à la TLE, puisque, au moment de la négociation, les détails de l'opération ne sont pas tous connus : la TLE ne peut donc être calculée. On comprendrait mal, cependant, l'intérêt d'une collectivité à demander une participation inférieure à la TLE, sauf avantage du préfinancement.

XV - Quel type de fiscalité pour le PUP ?

La participation PUP n'est pas une taxe d'urbanisme.

Elle doit être considérée comme une participation contractuelle. Toutes les dispositions générales en matière de participations d'urbanisme lui sont donc applicables (comme la règle de non cumul ou le droit à restitution de l'indu).

⁴ Les cessions gratuites de terrains ont été déclarées inconstitutionnelles par le conseil constitutionnel le 22 septembre 2010

XVI - Le PUP est-il un document d'urbanisme ?

Le PUP n'est pas un document d'urbanisme. C'est un outil financier au service de la réalisation des objectifs de la commune lorsque ces objectifs rejoignent des projets privés qui ne peuvent se développer faute d'équipements publics. Toutefois, les périmètres des conventions sont annexés au PLU.

XVII - Convention et certificat d'urbanisme / Convention et permis

Afin que les services instructeurs puissent délivrer sans erreur, au niveau des taxes et participations, les certificats d'urbanisme et les permis, la convention **et son périmètre** leur sont transmis, **accompagnés de la date de l'affichage** de la mention de la signature de la convention en mairie ou au siège de l'EPCI.

Contrairement à la participation pour voirie et réseaux, la convention de projet urbain partenarial ne donne pas de droits acquis en matière d'urbanisme.

→ PUP et certificat d'urbanisme

Lorsque le terrain est situé dans un Projet Urbain Partenarial, l'arrêté indique au titre des participations : « Participation conventionnelle Projet urbain partenarial » sans mentionner ni date ni montant.

La TLE n'est pas exigible dans le périmètre de la convention pendant la durée de l'exonération⁵.

→ PUP et permis

Contrairement à la convention en ZAC, la convention de projet urbain partenarial n'est pas une pièce obligatoire du dossier de demande de permis.

D'autre part, aucun montant de participation n'est à prescrire dans l'arrêté : le fait générateur de la participation étant la signature de la convention..

→ PUP, TLE et permis ayant obtenu préalablement un certificat d'urbanisme positif

Principe :

Lorsque le dépôt d'une demande d'autorisation a lieu **pendant la durée de validité d'un CU** mentionnant la participation PUP et l'exonération de la TLE, cette dernière est inexigible pendant la durée de validité du CU alors même que l'exonération est arrivée à son terme.

1) Concernant les permis et les déclarations préalables, hormis les lotissements et les DP divisions :

Si le permis (la DP) est déposé **avant** la date de fin de l'exonération de la TLE, ou si le permis (la DP) est déposé **après** la date de fin de l'exonération de TLE mais *durant la période de validité du certificat d'urbanisme*, il y a exonération de TLE.

Si le permis (la DP) est déposé **après la durée de validité du CU** et **après** la date de fin de l'exonération de TLE, l'autorisation est taxable.

2) Concernant les permis d'aménager un lotissement et les DP divisions :

Si un permis de construire ou une déclaration préalable est déposé **avant** la date de fin d'exonération de la TLE dans un permis d'aménager un lotissement ou une DP divisions *bénéficiant d'un CU en cours de validité*, le permis (la DP) est exonéré de TLE ; de même, si le permis de construire (ou une DP) est déposé **après** la date de fin d'exonération dans un permis d'aménager un lotissement ou une DP divisions *bénéficiant d'un CU toujours en cours de validité*.

⁵ Seule la TLE et exonérée. Les autres taxes, si elles sont instituées, sont exigibles.

Si le permis est déposé dans un permis d'aménager un lotissement ou une DP divisions **après la durée de validité du CU** du permis d'aménager un lotissement ou de la DP divisions et **après** la date de fin de l'exonération de TLE : le permis est taxable.