



# Le projet urbain partenarial, pour un aménagement main dans la main

**L'article 43 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a institué le projet urbain partenarial (PUP), pour financer des équipements publics à réaliser lors d'une opération d'aménagement.**

## Le dilemme de la compétence PLU et de celle de la TLE

C'est la maîtrise de la compétence du PLU et non celle liée aux équipements à financer qui permet d'instituer un PUP. Partant de ce postulat, comment traiter le cas d'un EPCL non compétent pour percevoir la TLE, qui conclurait sans l'accord de la commune un PUP et la priverait ainsi des recettes de TLE ?

Les dispositions du PUP sont insérées aux articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du Code de l'urbanisme selon lesquels « Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu [...] le ou les propriétaires de terrains, les aménageurs, ou les constructeurs, peuvent conclure une convention avec la commune [...] compétente en matière de Plan local d'urbanisme (PLU) ». La mise en œuvre de cette convention peut être engagée par la collectivité. Mais le propriétaire privé peut aussi initier une démarche en ce sens après qu'une collectivité a accepté une proposition d'aménagement sur ses terrains. Il s'engage alors à prendre en charge tout ou partie des équipements publics, autres que les équipements propres, rendus nécessaires par celle-ci.

## Un nouveau dispositif complémentaire au PAE et à la PVR

Depuis l'institution de la Taxe locale d'équipement (TLE) et de celle du Programme d'aménagement d'ensemble (PAE), la collectivité, de manière unilatérale, mettrait à la charge des aménageurs et constructeurs la fiscalité de l'urbanisme.

Dans le PAE, le préfinancement des travaux n'est pas possible. La commune avance des fonds sans savoir à quelle échéance elle recouvrera la totalité des recettes, ni qu'elle en sera le montant final. Le calcul de la participation, en fonction de la SHON, peut donc, dans le temps,

s'avérer aléatoire surtout si l'aménageur est défaillant.

Le législateur a cependant décidé de maintenir le PAE dont le champ d'application diffère de celui du PUP.

La participation voirie et réseaux est certes exigible lors de la construction mais, par convention, les propriétaires peuvent préfinancer les travaux avant la délivrance de l'autorisation de construire.

## La souplesse d'un nouveau cadre contractuel

Le PUP ouvre une première voie vers une négociation contractuelle de l'aménagement entre une collectivité et des acteurs, publics ou privés, qui s'engageront ensuite à prendre en charge tout ou partie « des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ».

Le contenu de la convention comprendra entre autres :

- le périmètre couvert par la convention ;
- les équipements d'infrastructure et de superstructure à réaliser et leur coût ;
- le niveau et la répartition de la prise en charge financière ;
- la forme de la participation : financière ou en apport de terrains bâtis ou non ;
- le fait générateur et les échéances de versement des participations ;
- le délai d'exclusion de la TLE des constructions à édifier à l'intérieur du périmètre sans pouvoir excéder dix ans.

La collectivité pourra y intégrer d'autres éléments comme par exemple celui d'obtenir des garanties financières en cas de défaillance du contractant.

En revanche, la participation ne pourra pas se faire sous forme de travaux puisque, dans ce domaine, le droit européen impose une mise en concurrence.

Dans le PUP, c'est la collectivité qui réalise les équipements. Il n'y a donc pas de transfert de la maîtrise d'ouvrage.



La collectivité connaît donc par avance le débiteur qui lui assurera des ressources financières affectées aux équipements à réaliser. Les échéances de versement, négociées, lui permettront d'engager les travaux après avoir reçu éventuellement une première avance financière.

## Des garde-fous juridiques

Afin d'éviter des demandes démesurées des collectivités et pour que les redevables des participations ne subissent pas une pression injustifiée, des garde-fous juridiques existent.

D'abord, le lien direct qui doit exister entre la participation versée à la collectivité et les équipements publics à réaliser.

Ensuite, le lien de proportionnalité par lequel on ne peut exiger de financer que les équipements publics répondant aux besoins des habitants.

Enfin, le principe de non-cumul par lequel un équipement public, financé par un PUP, ne pourra donner lieu à une autre participation spécifique.

Et dernière précaution, pour éviter tout dérapage, le droit à répétition de l'indu par lequel « les taxes et contributions de toute nature qui sont illégalement obtenues ou imposées sont réputées sans cause ».

## PUP et projet d'aménagement négocié

La notion de « projet urbain » et « d'opération » laisse supposer que le PUP s'appliquera à

des projets d'une certaine envergure, ce qui implique un périmètre. Celle « d'opération » suppose un ensemble d'actions.

Faute d'indication dans l'article L. 332-11-3, ce sont les collectivités qui apprécieront à quel stade des études la négociation devra s'engager. La réalisation du projet devra se faire au regard des règles d'urbanisme applicables. En cas d'évolutions nécessaires, la modification devra intervenir avant toute signature de la convention qu'approuvera ensuite l'assemblée délibérante.

Le PUP n'est ni une opération d'aménagement, ni une procédure d'urbanisme. Il illustre néanmoins cette tendance libérale de dérégulation et de libéralisation des carcans qui pèsent sur les procédures administratives dans le champ de l'urbanisme.

Les collectivités devront s'emparer de cette nouvelle alternative aux participations déjà existantes pour évoluer et apprendre à travailler en association directe avec les propriétaires fonciers. De leur côté, les propriétaires devront accepter les orientations politiques d'aménagement sur le secteur, dont ils sont propriétaires, pour qu'il soit ouvert à l'urbanisation.

Le PUP constitue une des réponses, par un urbanisme négocié, pour réduire la rétention foncière et libérer ainsi du foncier nécessaire à la construction de logements, notamment sociaux.

À noter aussi que les modalités de signature et de publicité de la convention ne sont pas précisées par les textes en vigueur. ■

**Action en répétition et registres des participations (articles L. 332-29, R. 332-41 et R. 332-42)**

L'action en répétition de l'indu est ouverte tant que les participations ne sont pas inscrites sur les registres prévus à cet effet.

Si le permis n'est pas le fait générateur de la participation, face au silence des articles du code, on peut penser qu'il appartiendra aux intercommunalités lorsqu'elles seront compétentes pour instituer un PUP, d'ouvrir un registre dès l'approbation de la convention pour prévenir tout recours contentieux.