

LE PROJET URBAIN PARTENARIAL (PUP) :

UN OUTIL DE FINANCEMENT DES EQUIPEMENTS PUBLICS

Le projet urbain partenarial -PUP-, outil de financement des équipements publics, créé en 2009, codifié aux articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme, permet aux communes d'assurer le préfinancement d'équipements publics nécessaires à une opération d'aménagement ou de construction par des personnes privées (propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs) via la conclusion d'une convention. La loi ALUR du 24 mars 2014 a fait évoluer cet outil.

La présente note a pour objectif de présenter l'objet, la forme et le contenu de cet outil

SOMMAIRE

L'objet de la convention de PUP p.3

- Le nouveau dispositif
- La distinction avec les participations dans les ZAC
- L'intérêt de la convention de PUP

La forme de la convention de PUP p.4

- Les parties à la convention et sa signature
- La demande de débat sur le PUP
- Les mesures de publicité de la convention

Le contenu de la convention de PUP p.6

- La délimitation des secteurs couverts par la convention
- Les équipements pris en charge dans le cadre de la convention
- Le montant de la participation
- Les modalités de paiement de la participation
- Les délais de paiement de la participation
- L'articulation avec les autres taxes et participations d'urbanisme
- Le lien avec les autorisations de construire

ANNEXE

Modèle de convention de PUP p.8

Sources

DUVAL Martine et WEYER Lyudmila, *Les participations d'urbanisme en 180 questions*, Editions du Moniteur, 2009, 281 p.

Dictionnaire permanent, Construction et Urbanisme, Etude *Projet urbain partenarial (PUP)*, Editions législatives, 2010.

Documentation du Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

Article « Loi ALUR : les réajustements concernant la fiscalité de l'urbanisme » par Jean-Philippe STREBLER, RDI n°7/8, juillet-août 2014.

■ L'objet de la convention du Projet Urbain Partenarial

Le dispositif

Le PUP est défini à l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme aux termes duquel :

→ « I. - 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'Etat, 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.

→ II. - Lorsque des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de projet urbain partenarial desservent des terrains autres que ceux mentionnés dans le projet de ladite convention, par décision de leur organe délibérant, la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou le représentant de l'Etat par arrêté, dans le cadre des opérations d'intérêt national, fixe les modalités de partage des coûts des équipements et délimite un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui s'y livrent à des opérations d'aménagement ou de construction participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations. Les conventions successivement établies peuvent viser des programmes d'équipements publics différents lorsque les opérations de construction attendues dans chaque périmètre de convention ne nécessitent pas les mêmes besoins en équipements.

Le périmètre est délimité par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public ou, dans le cadre des opérations d'intérêt national, par arrêté préfectoral, pour une durée maximale de quinze ans.

→ III. - Avant la conclusion de la convention, les personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager peuvent demander à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou au représentant de l'Etat dans le cadre des opérations d'intérêt national qu'ils étudient le projet d'aménagement ou de construction et que ce projet fasse l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant. L'autorité compétente peut faire droit à cette demande.

La demande est assortie d'un dossier comportant la délimitation du périmètre du projet d'aménagement ou de construction, la définition du projet ainsi que la liste des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre.

Cette convention ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis.»

Il ressort de ces dispositions que **la convention de PUP peut être signée lorsqu'une ou plusieurs opérations privées d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres à l'opération, mentionnés à l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme.** Le PUP repose sur une opération privée qui présente un intérêt communal.

Le PUP est donc un nouveau moyen pour la commune de mettre à la charge de personnes privées le coût des équipements publics, tout en se distinguant, de par son champ d'application, du programme d'aménagement d'ensemble -PAE- aujourd'hui supprimé, et de la zone d'aménagement concerté -ZAC-. Si l'objet de ces mécanismes est similaire, leur dispositif n'est pas identique.

La distinction avec les participations dans les ZAC et le PAE

La participation dans les ZAC de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme est un mode de financement spécifique à ces zones définies à l'article L. 311-1 lesquelles, à la différence du PUP, ne sont pas adaptées à la réalisation d'équipements publics d'initiative privée.

A la différence du PAE (article L. 332-9 du code de l'urbanisme, aujourd'hui abrogé ; les PAE non encore achevés continuent à produire leurs effets), qui consiste à programmer la réalisation d'équipements publics en secteur urbain et à en répartir le coût sur les constructeurs par voie réglementaire (délibération du conseil municipal), **le PUP repose sur un contrat** dont les parties fixent le montant de la prise en charge privée du coût des équipements publics, les délais de paiement et les modalités de cette participation. En outre, le PAE peut être institué en l'absence de documents d'urbanisme (POS/ PLU), alors que **le PUP est restreint aux zones U et AU** délimitées par le PLU ou les documents d'urbanisme en tenant lieu.

L'intérêt de la convention de PUP

Le propriétaire, le constructeur ou l'aménageur, toujours à l'initiative de l'opération privée d'aménagement ou de construction, peut avoir intérêt à proposer la signature d'une convention de PUP **si son projet nécessite la réalisation d'équipements publics difficiles à financer a posteriori par la seule taxe d'aménagement -TA-** et/ou si cette convention peut **faire avancer plus rapidement les opérations**.

Pour la collectivité, l'intérêt du PUP réside dans la **souplesse du dispositif contractuel**, la possibilité de prévoir un **échelonnement des participations** et parfois, selon le MEEDDM à l'époque (ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer), de percevoir, le cas échéant, une somme supérieure à celle qui résulterait de la seule TA.

La loi ALUR ajoute, en outre, la possibilité pour la collectivité de prévoir, à l'occasion d'une première convention de PUP, un périmètre à l'intérieur duquel les futurs opérateurs sont tenus de participer proportionnellement au coût des équipements au travers de nouvelles conventions de PUP. Cette évolution fait évoluer le cadre purement contractuel et donc librement consenti du PUP.

■ La forme de la convention de PUP

Les parties à la convention et sa signature

Sont compétents pour conclure une convention de PUP, **la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU ou le représentant de l'Etat (préfet du département ou de région) dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN)** mentionnées à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

La convention est **signée, soit par le maire, dûment autorisé par le conseil municipal, soit par le président de l'EPCI compétent, habilité par l'organe délibérant de cet établissement** (article R. 332-25-1, al. 1^{er}).

S'il est possible que deux collectivités puissent cosigner un PUP, la situation peut devenir délicate à gérer en cas de différends. Il est donc préférable de conclure une convention par commune ou de créer un EPCI qui reçoit délégation desdites communes pour le PUP.

Peuvent être contractants « privés », **les propriétaires des terrains, les aménageurs et les constructeurs**, étant entendu que le signataire de la convention est le porteur du projet.

Ces contractants privés peuvent, depuis la loi ALUR, être « contraints » de signer un PUP avec la collectivité si leur projet se situe dans le périmètre que cette dernière a défini à l'occasion d'un premier PUP.

La demande de débat sur le PUP

La loi ALUR a ajouté une faculté pour le porteur de projet de demander à ce que le projet de PUP soit étudié par la collectivité et qu'il fasse l'objet d'un débat en conseil municipal ou communautaire.

Le cas échéant, la demande doit être accompagnée d'un dossier comportant la délimitation du périmètre du projet d'aménagement ou de construction, la définition du projet ainsi que la liste des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre.

La collectivité peut faire droit à cette demande. Elle n'est pas tenue de motiver un refus. Il est à noter que l'absence de réponse vaut acceptation depuis le 12 novembre 2014.

Les mesures de publicité de la convention

La convention de PUP est **tenue à disposition du public en mairie ou au siège de l'EPCI compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées** (article R. 332-25-1, al. 2).

Elle fait également l'objet de **mesures de publicité** (article R. 332-25-2) :

- affichage en mairie (ou au siège de l'EPCI et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées) de la mention de la signature de la convention ainsi que du lieu où le document peut être consulté.
- publication de la mention de cette signature :
 - au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du CGCT, lorsqu'il s'agit d'une délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 hab. et plus.
 - au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 5211-41 du CGCT, s'il existe, lorsqu'il s'agit d'une délibération de l'organe délibérant d'un EPCI comportant au moins une commune de 3 500 hab. et plus.
 - au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département, lorsqu'il s'agit d'une convention signée par le préfet.

La convention est rendue **exécutoire à compter de l'affichage de la mention de sa signature en mairie ou au siège de l'EPCI compétent**.

■ Le contenu de la convention de PUP

Si le principe de liberté contractuelle prévaut, **la convention de PUP doit obligatoirement préciser** :

- **le périmètre couvert par la convention** ;
- **la liste des équipements à réaliser, le coût prévisionnel de chaque équipement, le montant total prévisionnel et les délais de réalisation** ;
- **le montant de la participation** mise à la charge du cocontractant ;
- **la forme de la participation** (financière, apport de terrains bâtis ou non bâtis...) ;
- **les délais de paiement de la participation** ;
- **la durée d'exonération de la TA** (qui ne peut excéder 10 ans) pour les constructions édifiées dans le périmètre délimité par la convention de PUP.

En dehors de ces mentions incontournables, **la convention peut prévoir que si les équipements publics programmés ne sont pas réalisés dans les délais**, les sommes représentatives du coût des travaux non réalisés sont restituées au cocontractant de la collectivité (sur le modèle du PAE).

La convention peut aussi envisager la possibilité de conclure des **avenants** pour tenir compte des modifications qui pourraient survenir.

✚ La délimitation des secteurs couverts par la convention

Le recours à la convention de PUP est limité aux **zones urbaines -U-** et aux **zones à urbaniser -AU-**, **délimitées par les PLU ou les documents d'urbanisme en tenant lieu** (à savoir les plans d'occupation des sols -POS- et les plans de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé -PSMV-). **La carte communale est exclue** du champ d'application du PUP.

Le périmètre des terrains d'assiettes des opérations de construction ou d'aménagement est délimité par un **document graphique joint en annexe à la convention** (article R. 332-25-1, al. 2 du code de l'urbanisme).

✚ Les équipements pris en charge dans le cadre de la convention

Seul peut être mis à la charge de l'aménageur et du constructeur **le montant correspondant aux équipements nécessaires à la satisfaction des besoins des usagers des futures constructions** ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ses besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

Il s'agit de la réalisation d'équipements **autres que les « équipements propres » mentionnés à l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme** (l'équipement propre, nécessaire à la viabilisation et à l'équipement d'une construction ou d'un terrain, se distingue de l'équipement public car il est implanté en principe sur une propriété privée et bénéficie exclusivement au constructeur, à l'aménageur ou au lotisseur qui en a financé la réalisation).

✚ Le montant de la participation

Les dispositions du code de l'urbanisme relatives au PUP ne précisent pas le mode de calcul de cette participation mais fixent 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).

En l'absence de précisions sur les coûts visés, le **coût d'un équipement** doit s'entendre **au sens large** et ne pas se limiter au seul coût des travaux mais inclure tous les frais d'étude, le coût du foncier et l'engagement de frais divers.

Les modalités de paiement de la participation

La participation peut être acquittée **sous forme de contribution financière ou d'apport de terrains bâtis (existants avant la convention) ou non bâtis** sans considération de leur implantation (dans le périmètre ou hors du périmètre de la convention). Le paiement en nature de travaux est impossible.

Dans le cas d'un équipement à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions, à l'occasion de plusieurs opérations successives devant faire l'objet de ZAC, de convention PUP ou de PAE, l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précise que la répartition du coût de cet équipement entre ces différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération.

Les délais de paiement de la participation

La détermination des délais de paiement est laissée **à l'appréciation des parties à la convention**.

La participation peut, notamment, être versée avant l'engagement des travaux ou échelonnée pendant leur réalisation.

L'articulation avec les autres taxes et participations d'urbanisme

De même que pour les participations dans les ZAC, l'article L. 332-11-4 du code de l'urbanisme dispose que les constructions édifiées dans le périmètre délimité par une convention de PUP sont **exclus du champ d'application de la TA pour une durée limitée par la convention, qui ne peut excéder 10 ans**.

En application de l'article L. 332-11-1 du même code, les constructions comprises dans le périmètre d'une convention de PUP sont également **exonérées de la participation pour voirie et réseaux -PVR-** (comme c'est aussi le cas pour les équipements couverts par une ZAC). Il est à noter que la PVR ne peut plus être instituée depuis le 1^{er} janvier 2015, en application de la réforme de la fiscalité de l'aménagement, mais qu'elle continue à produire ses effets lorsque la délibération qui la met en œuvre sur un secteur donné est antérieure à cette date.

La convention de PUP étant conçue comme une alternative à la participation dans une ZAC, le cumul avec cette participation n'est pas possible.

Le lien avec les autorisations de construire

Il n'existait initialement aucun lien juridique entre le PUP et le permis de construire ou d'aménager. Désormais, en application de l'article R 431-23-2 du code de l'urbanisme, la demande de permis, lorsqu'elle porte sur des constructions à édifier à l'intérieur d'un périmètre PUP, doit être accompagnée d'un extrait de la convention précisant le lieu du projet urbain partenarial et la durée d'exonération de la taxe d'aménagement.

■ Annexe : Modèle de convention de PUP

Articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme issus de l'article 43 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Ce modèle de convention ne constitue qu'un exemple (origine : MEEDDM, DGALN). Il peut être adapté en fonction des éléments propres à chaque opération, de la négociation avec la collectivité et des circonstances de fait ou de droit.

Convention de Projet Urbain Partenarial

Préambule

En application des dispositions des articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme, la présente convention est conclue entre :

La Société XXXXXX
Représentée par M. XXXXXX
En qualité de XXXXXX

ET

La Commune (ou l'Etablissement public de coopération intercommunale) de XXXXXX
Représentée par Monsieur le Maire (ou le Président de l'Etablissement public de coopération intercommunale) XXXXXX.

La présente convention de projet urbain partenarial a pour objet la prise en charge financière des équipements publics dont la réalisation par la Commune (ou l'Etablissement public de coopération intercommunale XXXXXX) est rendue nécessaire par l'opération d'aménagement (ou de construction) dénommée XXXXXX et sis XXXXXX (adresse, numéro de parcelle cadastrale...).

En conséquence, il a été convenu entre les parties ce qui suit :

• Article 1

La Commune (ou l'Etablissement public de coopération intercommunale) XXXXXX s'engage à réaliser l'ensemble des équipements suivants dont la liste et le coût prévisionnel sont fixés ci-après :

- liste des équipements induits par l'opération d'aménagement ou de construction ;
- coût prévisionnel de chaque équipement à réaliser (pour rappel, le coût de l'équipement public doit prendre en compte les frais d'études, d'éventuelle maîtrise foncière, ainsi que les frais d'engagements financiers) ;
- coût total des équipements à réaliser.

Pour rappel, les équipements existants déjà entièrement financés et les équipements propres à l'opération d'aménagement définis à l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme ne peuvent être inclus dans les équipements à financer au titre de la présente convention.

- **Article 2**

La Commune (ou l'Etablissement public de coopération intercommunale) XXXXXX s'engage à achever les travaux de réalisation des équipements prévus à l'article 1 au plus tard le XXXXXX.

(En cas d'accord entre les parties sur une réalisation échelonnée des équipements, il convient de prévoir une date d'achèvement pour chaque équipement à réaliser).

- **Article 3**

La Société XXXXXX s'engage à verser à la Commune (ou à l'Etablissement public de coopération intercommunale) la fraction du coût des équipements publics prévus à l'article 1, nécessaires aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre défini à l'article 4 de la présente convention.

Cette fraction est fixée à XXXXXX % du coût total des équipements.

(En cas de pluralité d'équipements, il convient de préciser la fraction du coût applicable à chaque équipement).

En conséquence, le montant de la participation totale à la charge de la Société XXXXXX s'élève à : XXXXXX €.

(En cas de pluralité d'équipements, il convient de préciser le coût de chaque équipement mis à la charge de l'aménageur ou du constructeur).

- **Article 4 (optionnel)**

La Société s'engage à apporter en paiement le terrain (*bâti ou non bâti*) ci-après désigné :

- parcelle cadastrée n° XXXXXX, sis (*adresse*) d'une superficie de XXXXXX.

La valeur de ce terrain est fixée à XXXXXX €.

Ce montant vient en déduction du montant total de la participation financière mise à la charge de la Société XXXXXX aux termes de l'article 3 de la présente convention.

- **Article 5**

Le périmètre d'application de la présente convention est délimité par le plan (base du plan cadastral) joint en annexe à la présente convention.

En exécution d'un titre de recettes émis comme en matière de recouvrement des produits locaux, la Société XXXXXX s'engage à procéder au paiement de la participation de projet urbain partenarial mise à sa charge dans les conditions suivantes :

(Conditions alternatives)

- en un versement, au plus tard le XXXXXX ;
- en un versement, XXXXXX jours suivant la signature de la présente convention ;
- en plusieurs versements correspondant à X fractions égales :
 - o le premier versement, le XXXXXX.
 - o les versements suivants (prévoir le calendrier).

- **Article 7**

La durée d'exonération de la taxe locale d'équipement est de XXXX ans à compter de l'affichage de la mention de la signature de la convention :

- en mairie
- ou au siège de l'Etablissement public de coopération intercommunale compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées.

(Pour rappel, la durée d'exonération de la TA ne peut excéder dix ans).

- **Article 8**

La présente convention est exécutoire à compter de l'affichage de la mention de sa signature en mairie ou au siège de l'Etablissement public de coopération intercommunale compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées.

- **Article 9**

Si les équipements publics définis à l'article 1 n'ont pas été achevés dans les délais prescrits par la présente convention, les sommes représentatives du coût des travaux non réalisés sont restituées à la Société XXXXXX, sans préjudice d'éventuelles indemnités fixées par les juridictions compétentes.

- **Article 10**

Toutes modifications éventuelles des modalités d'exécution de la convention de projet urbain partenarial doivent faire l'objet d'avenants à la présente convention.

Fait à XXXXXX.

Le XXXXXX.

En XX exemplaires originaux.

Signatures

Pour la Société XXXXXX

Pour la Commune (ou l'EPCI) XXXXXX

Monsieur XXXXXX

Le Maire (ou le Président) XXXXXX