

Le Projet Urbain Partenarial

Créé par la loi du 25 mars 2009, le Projet Urbain Partenarial (P.U.P) est un outil de financement des équipements publics rendus nécessaires par la réalisation d'opérations d'aménagement ou de constructions. 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. Depuis sa création, le PUP connaît un certain succès, mais faisait face à quelques critiques comme le fait que le programme des équipements publics sur lequel il porte est défini en considération d'opérations ponctuelles et non pas de projets plus globaux tenant compte d'opérations futures, ou comme le manque de concertation auprès de la population.

L'article 165 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014, souhaite répondre à ces critiques, d'une part en créant un mécanisme de PUP financé par des opérations échelonnées dans le temps, d'autre part en inscrivant le PUP dans une véritable démarche de projet urbain concerté.

1. Définition

Le projet urbain partenarial, créé par l'article 43 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, est une 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 dispositif est un outil financier qui est d'initiative privée (constructeur ou 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'initiative de cette convention.

2. Champ d'application

Une convention de PUP ne peut être conclue que pour une ou plusieurs opérations situées en zones urbaines ou à urbaniser des PLU ou documents d'urbanisme en tenant lieu (POS, PSMV). Sa mise en œuvre est exclue dans les communes RNU ou en cartes communales.

Le PUP peut être mis en œuvre en vue de la réalisation d'une ou de plusieurs opérations d'aménagement ou de construction, c'est à dire

d'opérations d'aménagement visant l'implantation de constructions nouvelles ou le cas échéant après démolition des constructions existantes, à l'exclusion des opérations de restauration ou de réhabilitation immobilière.

3. Mise en œuvre

La convention : il s'agit d'une convention de financement passée d'une part entre la commune ou EPCI compétent en matière de PLU ou l'Opération d'intérêt national (OIN) et d'autre part les propriétaires de terrains, les aménageurs et les constructeurs.

Le montant de la participation est fonction de la nature des équipements publics rendus nécessaires à la réalisation de l'opération d'aménagement et de construction et répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de ces opérations (les aménageurs et constructeurs sont redevables de la réalisation des équipements propres à l'opération). Ces équipements publics peuvent être des infrastructures (voiries, réseaux) ou des superstructures (crèches, équipements scolaires...).

La loi ALUR est venue améliorer les modalités de financement dans le temps, par le biais de PUP

successifs, des équipements nécessaires à l'aménagement d'un secteur. Le principe est de permettre à l'organe délibérant de la collectivité compétente en matière de PLU (ou le préfet dans le périmètre des OIN) de fixer les modalités de partage des coûts des équipements et de délimiter un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui se 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. (l'article L. 332-11-3 II CU)

Cette disposition permet donc de définir un périmètre dans lequel tous les propriétaires, aménageurs ou constructeurs seront contraints de signer une convention de PUP préalable à l'obtention d'un permis d'aménager ou d'un permis de construire.

Ces PUP ne peuvent concerner que des équipements publics :

– qui ont vocation à faire l'objet d'un premier PUP (non encore conclu et ne les finançant que partiellement);

– qui desservent un secteur plus vaste: dans ce périmètre, fixé par délibération, la conclusion de PUP peut être imposée aux futurs constructeurs et aménageurs; 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.

– qui sont «encore à réaliser ou déjà réalisés », Il s'agit d'une vraie nouveauté. Par cette disposition, rien n'empêche à ce que la collectivité publique réalise les équipements publics en cause dès la conclusion du premier PUP et surtout que ces équipements puissent être

intégralement financés par des PUP, au fur et à mesure des projets d'aménagement ou de constructions privés dans ce secteur.

Délais et modalités de paiement :

La loi ne fixe aucune contrainte en ce qui concerne les délais de paiement. Ils résulteront seulement de la convention.

Les modalités de paiement peuvent se faire sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis.

Les garanties de droit commun :

Les contributions PUP versées sont inscrites sur le registre des participations tenu par la commune. Les contributions PUP donnent lieu à l'application du droit commun des garanties en matière de participations d'urbanisme (droit à restitution...).

Mise à l'écart de la TA :

Pendant la durée fixée par la convention et n'excédant pas dix ans, les constructions édifiées dans le périmètre de la convention PUP, sont exclues du champ d'application de la taxe d'aménagement (TA) et des participations pour les équipements inclus dans la contribution PUP (L. 332-11-3 du CU).

En revanche, toutes les autres taxes ou participations d'urbanisme comme la redevance d'archéologie préventive peuvent être exigée en sus de la contribution PUP (L524-3 du code du patrimoine et L331-7 6° du code de l'urbanisme).

Mesures de publicité :

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'État 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.

L'article L332-11-4 du CU (je pense que ce n'est pas cet article mais je ne retrouve pas duquel il s'agit) ne précise pas sur quoi porte le débat organisé au sein de l'organe délibérant de la collectivité qui reste à la discrétion de celle-ci.

La convention et son document graphique sont

mis à la disposition du public en mairie. Une mention indiquant la signature de la convention doit être affichée en mairie pendant un mois et publiée au recueil des actes administratifs des communes de plus 3500 habitants et pour les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3500 habitants, ou des actes administratifs de l'État dans le département lorsque la convention est signée par le Préfet.

4. Intérêts et limites de l'outil

Le PUP ne s'apparente en rien à une convention d'aménagement et ne nécessite donc pas une mise en concurrence préalable.

La participation PUP ne se rattache pas aux autorisations d'urbanisme qui seront délivrées pour la réalisation de l'opération d'aménagement ou de construction et elles ne constituent pas le fait générateur du paiement de la participation PUP.

Le paiement ne se peut faire sous forme d'exécution de travaux à la différence de la participation PAE (Programme d'Aménagement d'Ensemble).

Avec les ajouts de la loi ALUR, le PUP passe d'un simple mode de financement d'équipements publics nécessaires à des opérations d'initiatives privées ponctuelles vers un véritable outil d'aménagement concerté.

Mise en garde :

Si la collectivité compétente en matière de PLU veut s'inscrire dans ce nouveau mécanisme de financement, elle doit dès le départ, définir un programme d'équipements publics qui s'intègre dans un projet d'aménagement d'ensemble qu'elle est bien tenue d'anticiper. Le danger est donc que la collectivité retombe dans la pratique, critiquée à propos du PAE, de dimensionnement d'équipements publics dont elle assure le préfinancement par anticipation de la réalisation de constructions dont elle ne maîtrise ni le programme, ni le calendrier de réalisation.

Par ailleurs, la loi ALUR ne précise pas les conséquences à tirer des éventuelles conclusions du débat défavorables au projet c'est-à-dire la collectivité pourra-t-elle sur cette base refuser de signer la convention de PUP alors que ce projet est conforme aux règles d'urbanisme ?

Textes de référence :

Code de l'Urbanisme : Art L332-11-3 à L332-11-4 et art R332-25-1 à R332-25-3

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.
- Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011
- Décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012 relatif aux exonérations de la taxe d'aménagement prévues par l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme.
- Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (art 43)
- Décret n°2010-304 du 22 mars 2010

© CEREMA DterNC 2015
La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du CEREMA

Pour en savoir plus :

Lætitia Flohart Savary ,DREAL Haute Normandie
Sophie Duplessy, CEREMA DTer Normandie Centre
L'ensemble des fiches «outils fonciers » sont téléchargeables via l'onglet aménagement urbanisme / foncier sur le site internet de la DREAL Haute Normandie.
<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr//>