

Le Projet Urbain Partenarial (PUP)

Art. L. 332-11-3, L. 332-11-4 et R.332-25-1 à R.332-25-3 du Code de l'Urbanisme (CU)

Objectifs

financer, en amont de leur réalisation, des équipements publics (autres que les équipements propres à la zone mentionnés à l'article L. 332-15 CU) rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement en y associant contractuellement les propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs. En contrepartie, ces constructions bénéficient d'une exclusion du champ d'application de la taxe d'aménagement pendant 10 ans maximum (délai fixé dans la convention de PUP).

▶ Où ? Qui ? Quoi ? Comment ? Modalités de calcul ?

Où ?

Dans les zones urbanisées (U) ou à urbaniser (AU) des PLU ou des documents d'urbanisme en tenant lieu (ex : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV)) et en dehors des ZAC.

Qui ?

Le PUP est une convention conclue entre :

- Soit la commune (conseil municipal); soit l'EPCI compétent en matière de PLU (organe délibérant); soit, s'il s'agit d'une Opération d'Intérêt National (OIN), le représentant de l'Etat (Préfet).
- Et toute personne à l'origine d'une opération d'aménagement ou de construction : propriétaire foncier et/ou aménageur et/ou constructeur, public(s) ou privé(s)

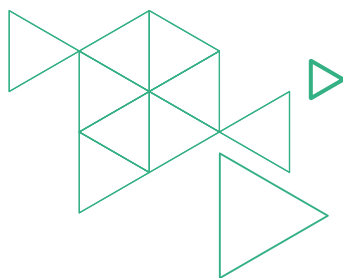
Quoi ?

Sont notamment finançables les 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 doivent être en relation directe avec les besoins des futurs usagers ou habitants du périmètre du PUP. Il peut s'agir d'éléments d'infrastructure (réseaux, rond-point, ...) ou de superstructure (salle de classe, crèche...). Quand ces équipements servent à la fois aux habitants du périmètre de PUP et aux autres habitants de la collectivité, un prorata est opéré, et seule une partie des équipements peut être financée par le PUP. Une convention de PUP n'est donc pas utile dans des zones déjà densément pourvues en équipements publics (rép. min. publiée au JOAN le 11 janvier 2011, p. 281, question écrite n°85990).

Comment ?

- Délimitation du périmètre : Par délibération de l'assemblée délibérante ou, dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN), par arrêté préfectoral, pour une durée maximale de quinze ans. Cette délibération (ou arrêté préfectoral) délimite les modalités de partage des coûts. Les périmètres sont annexés au PLU (*art. R. 123-13, 17°CU*). Le périmètre correspond au terrain d'assiette de l'opération de construction ou d'aménagement rendant nécessaire la réalisation des équipements publics.
- Pré-information du conseil de la collectivité (ajout loi ALUR) : Les personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager peuvent solliciter, avant la conclusion d'une convention de PUP, l'étude et l'organisation d'un débat au sein de l'organe délibérant sur leur projet d'aménagement ou de construction. L'autorité compétente est libre d'accepter ou non cette demande de débat préalable. Cette demande doit comprendre plusieurs éléments : la délimitation du périmètre du projet, 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 ce périmètre.
- Contenu de la convention : Elle précise la participation mise à la charge du cocontractant. Il est indispensable d'indiquer les éléments suivants (*Rép. min. publiée au JO du sénat le 11 septembre 2014, pg 2081, question écrite n°12746*) :
 - Liste précise des équipements à financer (coût prévisionnel de chaque équipement, montant total prévisionnel, délais de réalisation),

Le Projet Urbain Partenarial (PUP)



Où? Qui? Quoi? Comment? Modalité de calcul? (suite)

- Le montant de la participation à la charge du propriétaire foncier et/ ou constructeur et/ou de l'aménageur,
 - La délimitation du périmètre de la convention,
 - Les délais et modalités de paiement des participations : la collectivité peut ainsi préfinancer les équipements en exigeant par exemple le versement des participations au moment de la délivrance du permis,
 - La durée d'exonération de la part communale de la TA (pendant 10 ans maximum : le point de départ de cette exonération est la date d'affichage au siège de l'autorité compétente),
 - Les cas de non-respect des engagements contractuels.
- Mesures de publicité et mise à disposition :
 - La mention de la signature de la convention et la mention du lieu où le document peut être consulté sont affichées pendant un mois, soit en mairie, soit au siège de l'EPCI et dans les mairies des communes qui en sont membres. La convention et ses annexes graphiques doivent être mises à disposition en mairie ou au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées.
 - La mention est publiée au Recueil des Actes Administratifs de la collectivité concernée si elle en a un (*art. R. 332-25-2 CU*).
 - Enfin, les périmètres fixés par les conventions PUP mentionnées à L. 332-11-3 CU figurent en annexe du PLU (*art. R. 151-52 CU*).
 - Incidence sur les demandes d'autorisation d'urbanisme : La signature d'un PUP ne donne aucun droit à construire. La demande de permis portant 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 PUP et la durée d'exonération de la TA (*art. R. 431-23-2 CU*).

► Avantages ? Inconvénients ?

Avantages :

- Alternative à la Zone d'Aménagement Concerté : le PUP repose sur une initiative privée pour réaliser une opération privée qui peut cependant avoir un enjeu d'intérêt communal. Contrairement à la ZAC,

il n'y a pas de concession d'aménagement et il n'y a donc pas de mise en concurrence préalable ni d'étude d'impact systématique (*Rép. min. publiée au JOAN le 27 décembre 2011, p. 13719, question écrite n° 118850*).

- C'est une procédure simple et facile à mettre en œuvre.
- C'est aussi un outil de préfinancement des équipements publics qui facilite la réalisation dans les meilleurs délais de ces équipements : la fixation d'une échéance dans la convention y contribue.
- Outil efficace pour récupérer une capacité d'investissement en faisant supporter par les opérateurs une partie du coût des équipements publics.
- Cet outil permet d'assurer la cohérence avec un éventuel calendrier d'ouverture à l'urbanisation que peuvent comporter les orientations d'aménagement et de programmation du PLU. Cependant, on ne peut pas conditionner l'ouverture à l'urbanisation de zones AU à la conclusion d'un PUP.

Inconvénients :

- La capacité de récupérer des financements engagés est limitée dans le temps (durée du PUP limitée à 15 ans).
- La participation due au titre du PUP est liée à la satisfaction des « besoins des usagers », mais l'estimation précise de ce besoin peut se révéler difficile.

Alternative au financement des équipements

- La Zone d'Aménagement Concerté.
- La Taxe d'Aménagement (*voir fiche « FIN01 : la taxe d'aménagement »*).

Jurisprudence, et réponses ministérielles

▷ Définition des équipements publics pour lesquels une participation financière peut être demandée (par le biais d'un PUP ou autre).

Rép. min. publiée au JOAN le 06 avril 2010, p. 4087, question écrite n°66232

«Le PUP permet le financement, par des personnes privées, des équipements publics rendus nécessaires par des opérations d'aménagement ou de construction ponctuelles. 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).»

▷ Compétence des communes et EPCI.

Rép. min. publiée au JOAN le 16 août 2011, p. 8793, question écrite n°96806

«Ainsi, **si les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'incluent pas l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, cet EPCI ne pourra pas signer une convention de PUP. Il reviendra alors à la commune de passer avec l'opérateur cette convention. Après paiement de la participation, la commune reversera à chaque EPCI maître d'ouvrage, la quote-part qui lui revient.**»

▷ Nature de la participation de l'aménageur.

Rép. min. publiée au JO du Sénat le 25 avril 2013, p. 1350, question écrite n°04275

«Les équipements réalisés et financés au moyen de la participation instituée par un projet urbain partenarial (PUP) constituent des équipements publics. Lorsqu'un aménageur ou constructeur passe une convention de projet urbain partenarial, il s'acquitte de sa participation sous forme financière ou sous forme

de terrains bâtis ou non bâtis. **En aucun cas, il ne peut acquitter sa participation en nature de travaux. En revanche, les équipements internes à une opération constituent, selon la définition de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, des équipements propres à l'opération, de nature privée, jusqu'à leur point de raccordement sur les équipements publics précités passant au droit du terrain d'assiette de l'opération. Ces équipements propres internes à une opération sont réalisés par l'aménageur ou le constructeur.**»

▷ Révision du montant de la participation.

Rép. min. publiée au JOAN le 21 mai 2013, p. 5297, question écrite n°19893

«La convention de projet urbain partenarial (PUP) est négociée entre un aménageur ou un constructeur ou un propriétaire ou plusieurs d'entre eux et la collectivité. Elle comporte le montant de la participation mise à la charge du cocontractant. **Un avenant peut toujours être conclu entre les deux cocontractants pour réviser le montant de la participation à la hausse ou à la baisse, sous réserve de l'accord des deux parties.**»

▷ La possible conclusion d'un avenant pour modifier le PUP initial.

Rép. min. publiée au JO du Sénat le 11 septembre 2014, p. 2080, question écrite n°10736

«La convention peut prévoir la possibilité de passer des avenants. **L'avenant doit être approuvé par les différentes parties au contrat. Il peut porter sur un équipement public supplémentaire directement ou uniquement induit par la réalisation de l'opération et rendu nécessaire pour la satisfaction des besoins des futurs habitants. Dans le cas contraire, l'équipement public ne peut être mis à la charge de l'aménageur ou du constructeur** [Conseil d'État du 21 décembre 2007, n° 282580, commune de Verneuil L'Étang ou cour administrative d'appel de Paris arrêt n° 01PA00643 du 29 novembre 2005 SARL Briand Bagneux]. Le fait de rajouter un équipement ultérieurement doit être particulièrement **justifié et sa nécessité démontrée.** Enfin, son **montant doit être proportionné à l'usage qui en sera retiré par les usagers et futurs habitants. Le principe de proportionnalité doit être respecté. L'avenant ne doit pas conduire à introduire une durée d'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement au-delà de 10 ans.** En effet, dans cette hypothèse, la signature d'un nouveau PUP, spécifique à l'équipement public à réaliser, devra être envisagée.»

▷ Délibération portant approbation d'un PUP.

Rép. min. n° 10737 : JO Sénat Q 11 sept. 2014, p. 2080

«**La délibération autorisant le maire à signer la convention doit viser ladite convention.** Elle peut en reprendre les principales mentions. Cela n'est pas obligatoire. En revanche, **la convention doit être annexée à la délibération.** Par ailleurs, l'article 165 de la loi ALUR a complété l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme par les dispositions suivantes : «Lorsque des équipements publics

Jurisprudence (suite)

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'État 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. » **Ainsi, la collectivité a désormais également la possibilité d'instaurer ce périmètre. Dans ce cas de figure, la délibération doit comprendre les modalités de partage des coûts d'aménagement et délimiter un périmètre.** »

▷ Dénonciation de la convention de PUP et remboursement des montants déjà perçus.

Rép. min. publiée au JO du Sénat le 4 juin 2015, p. 1324, question écrite n°12318
«Les finances des communes ou des EPCI se trouvant engagées par la réalisation d'équipements publics, l'article R. 332-25-1 du code précité prévoit que **la signature de chaque convention doit faire l'objet d'une délégation de l'assemblée délibérante au maire ou au président de l'EPCI.** Dans le cadre des PUP initiaux issus de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, **la délibération précitée est la seule qui soit nécessaire en amont de la signature de la convention et de la mise en œuvre de la participation. Il s'agit en effet, d'une participation ponctuelle et conventionnelle qui ne requiert aucune procédure d'institution : elle ne peut pas être annulée par voie de délibération. Lorsqu'une collectivité souhaite annuler un PUP, elle doit dénoncer la convention et rembourser les montants qui lui ont déjà été versés en accord avec les différents signataires.** »

▷ Absence de mise en concurrence de la convention de PUP.

CAA Marseille, 17 octobre 2013, «M. et Mme C. c/ Commune d'Aix-en-Provence», N°12MA02696

«8. Considérant que la convention de projet urbain partenarial conclue entre la commune d'Aix-en-Provence et la SCI Les Bornes en application de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme **se borne à convenir du montant de la participation de la SCI et à définir le calendrier des opérations d'aménagement nécessaires à la réalisation du projet; que, comme l'a jugé le tribunal, cette convention qui peut être passée avec le bénéficiaire d'un permis n'est pas, par sa nature même, soumises aux règles de mise en concurrence et de publicité** »

▷ Chronologie convention de PUP / délivrance des autorisations d'urbanisme autorisant la réalisation du projet.

CAA Marseille, 27 mai 2016, N°15MA01414

«14. Considérant (...) qu'il résulte de ces dispositions que **si une convention de projet urbain partenarial peut être conclue en vue du financement de tout ou partie des équipements publics nécessaires à la réalisation d'un projet de construction, sa conclusion ne peut légalement intervenir postérieurement à la délivrance de la ou des autorisations d'urbanisme autorisant la réalisation de ce projet.** »



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.