

5 Conclusion d'une convention de Projet urbain partenarial dans le cas d'une pluralité de maîtres d'ouvrages publics

Cyrille BARDON et Marie CLÉMENTOT,

avocats,
cabinet Bardon & de Fay

CONTEXTE

Depuis le 1^{er} janvier 2015, date d'entrée en vigueur des dernières dispositions de la réforme de la fiscalité d'urbanisme, le financement des équipements publics par le bénéficiaire d'un permis de construire est autorisé par trois mécanismes contractuels de participation, prévus par l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme : la convention de participation ZAC, la convention de participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels, la convention de Projet urbain partenarial (PUP).

La plus récente, la participation pour un PUP, a été créée en 2009 par la loi *Boutin* (L. n° 2009-323, 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, art. 43 : JO 27 mars 2009, p. 5477) afin de pallier les insuffisances des régimes existants pour les aménagements d'initiative privée.

Contrairement à ce que son nom indique, le dispositif n'est pas à proprement parler une procédure d'aménagement mais un mode de financement conventionnel des équipements publics.

Véritable partenariat public/privé à l'origine, cette convention permet d'une part, au constructeur privé de demander à la collectivité publique la réalisation des équipements publics nécessaires à l'obtention du permis de construire, pour laquelle elle est seule compétente, et d'autre part, à la collectivité de bénéficier d'un financement pour la réalisation d'équipements servant le développement de son territoire.

Depuis, la loi *ALUR* (L. n° 2014-366, 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : JO 25 mars 2014, p. 5809) a adapté le dispositif du PUP simple, en offrant la possibilité à la collectivité publique d'imposer aux futurs constructeurs bénéficiant des équipements publics, la signature d'une convention PUP.

Si le recours à la convention PUP simple présente un réel intérêt pour les constructeurs privés (A), des difficultés demeurent dans sa mise en œuvre, notamment dans le cas d'infrastructures routières relevant de la compétence de plusieurs personnes publiques autres que celle compétente en matière de plan local d'urbanisme (B).

COMMENTAIRES

A. - Intérêt du recours à la convention de PUP simple

S'il n'est pas limité, par la loi, aux seules personnes privées, le recours à la convention PUP est particulièrement intéressant pour la réalisation d'un projet d'aménagement privé de grande envergure, nécessitant de lourds investissements dans de nouveaux équipements, notamment d'infrastructures, sans recourir à la procédure de zone d'aménagement concerté.

Il reste, en effet, le seul dispositif légal à la disposition des communes souhaitant concrétiser une offre de partenariat venant du secteur privé dès lors que l'offre de concours est, en principe, exclue pour les projets nécessitant une autorisation d'urbanisme (CE, 10 oct. 2007, n° 268205, *Cne Biot* : *Juris-Data* n° 2007-072508). En effet, en vertu de l'article L. 332-30 du Code de l'urbanisme, le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme ne peut être tenu à une participation, quelle qu'elle soit, non prévue par le Code de l'urbanisme, et ce, malgré son consentement (CE, 6 mars 1989, n° 68461, *Cne Crolles* : *JurisData* n° 1989-641765).

Cette suspicion à l'égard des pétitionnaires a incité le législateur à compléter l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme afin de prévoir la faculté pour le constructeur de demander l'ouverture d'un débat préalable au sein de l'organe délibérant sur le projet de construction, objet du PUP (loi *ALUR*).

Contrairement à la participation aux équipements publics exceptionnels prévue par l'article L. 332-8 du Code de

l'urbanisme, la conclusion d'une convention PUP s'impose d'elle-même lorsque la collectivité trouve un intérêt propre à la réalisation d'équipements surdimensionnés dans la mesure où l'initiative privée déclenche le développement d'une zone stratégique et où les équipements ne sont pas spécifiques à la construction projetée.

Limité aux zones urbaines ou à urbaniser, le PUP permet ainsi soit l'ouverture à l'urbanisation d'une zone non-équipée, soit le développement d'une zone sous-équipée au regard de son potentiel, dans le respect des orientations d'urbanisme.

Contrairement aux plans d'aménagement d'ensemble, le financement partagé des équipements n'est pas imposé par voie réglementaire mais volontaire dans le cadre d'une relation contractuelle très libre, au regard des dispositions législatives applicables.

Toutefois, le cadre légal reste contraignant dans le cas où plusieurs personnes publiques sont maîtres d'ouvrage des équipements publics, tels que les infrastructures routières.

B. - L'articulation du PUP avec les maîtrises d'ouvrage publiques

La loi prévoit le contenu minimum du contrat qui doit impérativement fixer la liste des équipements publics financés, établir le montant de la participation échu au constructeur et les modalités de paiement, délimiter le périmètre et fixer la durée d'exonération de la taxe d'aménagement.

Toutefois, le juge ne fait pas preuve de formalisme puisqu'il a, par exemple, récemment jugé qu'en l'absence d'autre mention expresse, la durée de la convention ne peut qu'être regardée comme s'appliquant à l'exonération de taxe dès lors que celle-ci n'excède pas dix ans (CE, 30 déc. 2015, n° 370418).

En revanche, la restriction des personnes publiques, désignées comme parties au contrat par la loi, est une véritable carence opérationnelle. Le constructeur privé ne peut, en principe, contracter qu'avec la seule autorité compétente en matière d'urbanisme. Si une réponse ministérielle (Rép. min. n° 96806 : JOAN Q 16 août 2011, p. 8793) a indiqué la démarche pragmatique à suivre pour reverser la participation à d'autres personnes publiques que la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme, elle n'a pas réglé la question de la responsabilité.

En effet, notamment dans le cas particulier des équipements d'infrastructures routières, le constructeur privé a besoin, face au mille-feuille des compétences (communale, intercommunale, départementale et éventuellement étatique), d'un engagement ferme de l'ensemble des parties prenantes publiques, et non du seul interlocuteur unique, désigné par la loi.

La désignation de l'autorité compétente en matière de PLU n'est justifiée que par le fait d'une part, que cette autorité est, en principe, compétente pour accorder le permis de construire à l'occasion duquel est conclue la convention PUP, et d'autre part, que seule la part communale de la taxe d'aménagement est exonérée. Mais rien n'empêche a priori d'autres personnes publiques d'être également parties. Toutefois, dans la

pratique, les collectivités locales, autres que les établissements publics de coopération intercommunale, intéressées à la réalisation des équipements publics, sont réticentes à une intervention au contrat de PUP.

À défaut d'intervention et afin de limiter le nombre de conventions annexes, une solution est d'organiser la logique de l'interlocuteur unique également du côté de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures, grâce au nouveau dispositif de la co-maîtrise d'ouvrage prévue par l'article 2, II de la loi MOP (Ord. n° 2004-566, 17 juin 2004 portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, art. 1^{er} : JO 19 juin 2004, p. 11020).

Créé en 2004, ce dispositif permet, lorsque la réalisation d'un ensemble d'ouvrages, relève simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, de désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. L'étendue de ces compétences est alors précisée dans la convention.

Le recours à un groupement de commande peut également être une solution, toutefois, il ne conduit pas à la désignation d'un responsable unique, ce qui peut entraîner des difficultés de coordination dans la conduite des nombreuses procédures administratives préalables à la réalisation des travaux publics. À titre d'exemple, lorsque l'ensemble des ouvrages est constitutif d'un programme de travaux au sens du Code de l'environnement, la désignation d'un maître d'ouvrage unique peut faciliter l'accomplissement des formalités procédurales prévues par le même code.

RECOMMANDATIONS

Dans tous les cas, il est judicieux que les deux conventions (convention PUP et convention organisant la maîtrise d'ouvrage publique) soient rédigées et approuvées en même temps afin qu'elles se répondent de manière cohérente, sur la définition des équipements publics, l'enveloppe financière et le calendrier.

Enfin, la rédaction des conditions suspensives est primordiale pour faire coïncider les travaux publics et les travaux privés. Si la participation PUP peut être exigible à compter de la signature de la convention, sans attendre la délivrance du permis, selon les modalités prévues dans le contrat, un préfinancement des

équipements publics, avant l'obtention d'un permis purgé et des autorisations de travaux rendues nécessaires par les autres législations est risqué. La stipulation de conditions suspensives au bénéfice du constructeur dans la convention de PUP doit être également prise en compte dans le contrat de co-maîtrise d'ouvrage.

Mots-Clés : Urbanisme - Projet urbain partenarial - Participation d'urbanisme - Pluralité de maîtres d'ouvrages publics
JurisClasseur : Administratif, Fasc. 530

Pour aller plus loin

TEXTES

- C. urb., art. L. 332-11-3
- L. n° 85-704, 12 juill. 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, art. 2, II

JURISPRUDENCE

- CE, 10 oct. 2007, n° 268205, Cne Bjot : JurisData n° 2007-072508
- CE, 6 mars 1989, n° 68461, Cne Crolles : JurisData n° 1989-641765

BIBLIOGRAPHIE

- Encyclopédies :
- JCl. Administratif, Fasc. 530

- JCl. Construction Urbanisme, Fasc. 26-20

- Revues :

- N. Gonzalez-Gharbi, Une nouvelle participation d'urbanisme négociée : la participation Projet urbain partenarial : Constr.-Urb. 2009, étude 9
- B. Poujade, Offre de concours et urbanisme : AJDA 2008, p. 889
- L. Santoni, Projet urbain partenarial : Constr.-Urb. 2011, comm. 153
- J.-P. Strebler, Le Projet urbain partenarial, contribution « souple » au financement d'équipements publics : RD imm. 2009, p. 521
- J.-P. Strebler, Loi ALUR : les réajustements concernant la fiscalité d'urbanisme : RD imm. 2014, p. 385