

[L'INTRODUCTION D'UN OUTIL CONVENTIONNEL DE FINANCEMENT DES EQUIPEMENTS PUBLICS : LE PROJET URBAIN PARTENARIAL]

Séminaire fiscalité de l'urbanisme

Le contexte de naissance de l'idée du projet urbain partenarial (PUP) doit être rappelé car il a son importance ; en effet un certain nombre de praticiens (SNAL, géomètres experts...) se sont rejoints dans le constat qu'il n'existait pas dans le droit positif d'outil dédié aux opérations d'aménagement privées, pour faire vite, une sorte de ZAC privée. Le programme d'aménagement d'ensemble (PAE) n'est pas en effet une opération d'aménagement au sens juridique. D'où l'idée de permettre à des aménageurs privés de proposer à la commune, sur des terrains qu'ils maîtrisent, des orientations générales d'aménagement et, en cas de prise en compte de ces orientations par la commune dans son document d'urbanisme, d'étudier en partenariat avec elle le programme d'aménagement et ses conséquences en terme d'urbanisme et de financement.

Pour ses partisans, une telle formule présente de nombreux avantages ; elle porte simultanément sur le contenu des opérations et leurs éventuelles conséquences financières ; elle permet une procédure allégée par rapport à la ZAC (concertation avec les habitants etc.). Elle offre une certaine souplesse, le fait que la contribution financière des opérateurs soit négociée permettant d'adapter la date et les conditions de son versement à chaque opération ; enfin l'instrument contractuel, en tant qu'il est générateur de droits subjectifs, devrait permettre de prévenir l'aléa juridique tenant à l'aboutissement de l'opération ou compenser cet aléa par des droits indemnitaires.

Dans l'esprit des promoteurs du PUP, celui-ci est donc à la fois une procédure d'aménagement et un mode de financement conventionnel des équipements publics.

Chemin faisant cette proposition sera en partie reprise à l'article 12 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions. Avec toutefois une nuance importante : le projet de loi a fait perdre le caractère opérationnel initialement prévu. Le PUP n'est plus une procédure d'aménagement mais uniquement un mode de financement des équipements publics.

L'article 43 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement crée un nouvel article L. 332-11-3 au sein du code de l'urbanisme consacré au PUP : il nous faut présenter les modalités de recours à ce nouveau dispositif avant d'en examiner les effets.



I Modalités de conclusion d'une convention de PUP

A) Conditions auxquelles est subordonné le recours à la convention de PUP

Quatre conditions doivent être réunies pour envisager la conclusion d'une convention de PUP.

En premier lieu, un PUP ne peut être conclu que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document « en tenant lieu ». Cette expression recouvre très certainement les plans d'occupation des sols et les plans de sauvegarde et de mise en valeur mais non les cartes communales. Initialement, le Sénat avait tenu à étendre ce dispositif aux « secteurs constructibles délimités par les cartes communales » mais l'Assemblée, en accord avec le Gouvernement, s'est opposée à cette extension¹.

L'objet du PUP étant de mobiliser le financement de l'aménagement, le législateur a très logiquement limité son champ d'application aux zones urbaines et aux zones à urbaniser des documents d'urbanisme. Si le recours à cet outil paraît logique en zone AU, il peut sembler plus surprenant dans les zones urbaines celles-ci étant, a priori, suffisamment équipées. On peut toutefois rappeler qu'aux termes de l'article R. 123-5 du code de l'urbanisme, « *peuvent être classés en zone urbaine les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* ». La classement des secteurs déjà urbanisés en zone U peut donc intervenir alors même que le niveau d'équipement est insuffisant, ce que ne permettait pas le régime des POS réservant le classement en zone urbaine uniquement aux terrains équipés ou en cours d'équipement.

En second lieu, le recours au PUP implique la présence d'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction.

Cette formulation paraît recouvrir deux grandes hypothèses : soit il s'agit, par l'opération en question, de « fabriquer » des terrains à bâtir, par le biais d'une déclaration préalable ou d'un permis d'aménager, soit il s'agit de réaliser une opération de construction nécessitant la délivrance d'un permis de construire. Le texte ne donne aucune définition de la notion « d'opération d'aménagement » ou de l'opération de construction. Cette dernière expression pourrait aussi bien désigner quelques constructions voire une seule construction. On peut rappeler que pour les PAE, le juge vérifie que le recours à ce dispositif correspond à un véritable programme d'aménagement et non à la satisfaction d'un simple intérêt

¹ « *Le PAE étant conservé, votre rapporteur ne voit pas pour sa part ce qui pourrait justifier un élargissement du champ des communes pouvant conclure des conventions de projets urbains partenariaux. Il considère en effet que les PUP ont vocation à être mis en œuvre par des communes, en zone urbaines, ayant déjà réfléchi à l'orientation globale qu'elles souhaitent donner à leur politique d'aménagement et d'urbanisme, orientations qui se traduisent logiquement dans les PLU* ». A.N., Rapport M. Piron

particulier². Plusieurs éléments militent pour que cette interprétation soit également retenue dans le cadre du PUP. La qualification retenue par le législateur de « projet urbain » laisse à entendre que ce dispositif n'est pas destiné à s'appliquer au profit d'opérations isolées d'envergure réduite. De même, la notion « d'opération » suppose également un ensemble d'actions. Enfin le fait que la convention de PUP doive fixer un périmètre implique là encore une certaine ampleur de l'opération.

L'article L. 332-11-3 ne mentionne rien quand au degré d'avancement de l'opération en question. Une simple esquisse de projet peut-elle justifier le recours au PUP ? Faut-il avoir au préalable déposé une demande de certificat opérationnel voire une demande de permis d'aménager ou de construire ? C'est aux collectivités publiques qu'il reviendra d'apprécier si le projet présente un degré de maturité suffisant pour engager des négociations.

L'opération en question doit être réalisable au regard des règles d'urbanisme existantes ; la signature d'une convention de PUP pour une opération non conforme aux dispositions du PLU serait illégale. Si la réalisation du projet en question nécessite une évolution des règles du PLU, cette modification doit intervenir préalablement à la signature de toute convention.

Des tentatives d'inscrire les projets de PUP dans la planification urbaine ont eu lieu lors de la discussion parlementaire : un amendement visait à subordonner l'établissement d'un PUP au fait que les opérations d'aménagement ou de constructions concernées soient « compatibles avec les orientations d'aménagement au sens du troisième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme » : cette proposition a été rejetée, le Gouvernement estimant en particulier que le fait de lier les participations financières aux orientations d'aménagement pouvait « fragiliser ces participations, notamment en cas de contentieux sur ces orientations, et entraîner des risques de remboursement ultérieur³ ».

Troisièmement, la ou les opérations projetées doivent générer un besoin d'équipement public.

La loi du 25 mars 2009 subordonne l'utilisation de cette procédure à la condition qu'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 ». L'acceptation stricte de cette condition voudrait qu'en l'absence de ces équipements, l'opération ne serait pas réalisable et la délivrance de l'autorisation impossible. On peut à cet égard rappeler que l'article L. 111-4 du code impose de refuser la délivrance d'un permis lorsque les travaux portant sur les réseaux publics sont nécessaires pour assurer la desserte du projet et que l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle

² Le juge administratif considère qu'un programme d'aménagement d'ensemble dont le périmètre correspond, à quelques mètres carrés près, au terrain d'assiette d'un projet de construction, a été illégalement institué dans le seul but de soumettre l'opération de construction à une participation en lieu et place de la taxe locale d'équipement. CE 25 juin 2003, Commune Saint-Jean-de-Boiseau, BJD 6/2003, p. 435, concl. D. Chavaux

³ A.N., 2^e séance du mercredi 4 février 2009

collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être effectués.

Cette condition de nécessité doit être entendue comme justifiant la réalisation des équipements publics nécessaires à la desserte du projet. Mais il nous semble que la justification des équipements nécessaires peut dépasser cette condition minimale. On peut noter que la notion d'équipements publics visée par l'article L. 332-11-3 ne contient aucune restriction et couvre aussi bien les équipements d'infrastructure que de superstructure. Dès lors, et en fonction des caractéristiques du projet, ce dernier peut - à lui seul - générer des besoins particuliers nécessitant la réalisation d'équipements publics correspondant.

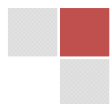
Enfin, et bien que le texte ne le mentionne pas, l'opération doit répondre à une finalité d'intérêt général. Il faut signaler que dans la mesure où les conditions de recours au PUP sont assez souples, la collectivité publique bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire pour signer ou non une convention de PUP alors même que les conditions minimales sont réunies. Compte tenu des effets de la convention - qui permettent aux opérations en question d'échapper à la taxe locale d'équipement - le « projet urbain » en question doit répondre à l'intérêt local. Et le fait que sa passation ne soit motivée que pour répondre à la satisfaction d'un intérêt particulier sera sanctionné par le juge au titre de l'erreur manifeste d'appréciation ou du détournement de pouvoir ou de procédure.

B) Procédure de conclusion

Si l'initiative de l'établissement du PUP peut parfaitement provenir de la commune ou de l'EPCI compétent, la démarche peut également procéder du ou des propriétaires et constructeurs. Il s'agit là d'une différence essentielle avec le PAE sachant que celui-ci doit préexister à toute opération d'aménagement. Sans pour autant devoir être prévu par les documents d'urbanisme, le PAE est d'initiative publique. Le PUP lui peut être parfaitement d'initiative privée et se traduire par une opération d'urbanisme d'importance qui n'a pas été prévue par les documents d'urbanisme. Il peut donc constituer un projet urbain d'initiative privée assorti d'un programme d'équipements publics et de propositions de financement.

S'agissant des personnes susceptibles de passer une telle convention une distinction doit être opérée entre les redevables des participations et les bénéficiaires.

Les redevables potentiels sont, d'après le texte de loi, « *le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs, le ou les constructeurs* ». Si la notion de propriétaire ne prête pas à discussion, celle d'aménageur ou de constructeur soulève des difficultés. Lorsque ces derniers ne sont pas propriétaires, on peut penser qu'ils doivent être en capacité de prouver qu'ils sont porteurs d'un projet et qu'ils ont la maîtrise du foncier concerné c'est-à-dire qu'ils disposent d'un titre les habilitant à intervenir (promesse de vente, bail emphytéotique, etc.).



Le nouvel article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme ne fait aucune distinction entre la nature publique ou privée des personnes concernées. Un office public de l'habitat est donc parfaitement en droit de signer une telle convention⁴. Enfin la signature éventuelle d'une même convention entre plusieurs propriétaires, constructeurs ou aménageurs suppose que soit réglée les questions relatives à la solidarité entre les signataires.

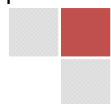
En ce qui concerne les bénéficiaires, la loi distingue deux hypothèses. Celle de droit commun, dans laquelle la convention sera signée par « *la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme* ».

L'assemblée délibérante exerce un contrôle dans la mesure où elle doit, dans les conditions de droit commun, approuver la convention. A priori, et à la différence de ce que prévoit l'article L. 2122-2 du CGCT pour les conventions passées avec un propriétaire dans le cadre d'une ZAC à maîtrise foncière partielle (art. L. 311-4 c. urb.) ou un propriétaire acceptant de préfinancer la PVR (L. 332-11-2 c. urb.), le maire ne peut bénéficier d'une délégation du conseil municipal pour signer seul la convention de PUP.

La répartition de la compétence entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale pose une série de problèmes. Jusqu'à présent, la compétence pour percevoir des participations repose sur la maîtrise d'ouvrage des équipements financés. Pour ce qui est de la TLE - cas mis à part des communautés urbaines qui sont compétentes de plein droit - l'article 1635 bis du CGI dispose que lorsqu'un EPCI a « *dans sa compétence la réalisation d'équipements publics d'infrastructure* » il peut exercer les pouvoirs appartenant aux conseils municipaux en matière d'institution et de suppression de la taxe. En matière de PAE et de PVR, le code de l'urbanisme institue clairement une compétence qui relève du conseil municipal : mais l'art. L. 332-13 du code précise que lorsque la commune fait partie d'un EPCI ou d'un syndicat mixte compétent pour la réalisation des équipements donnant lieu à participation, c'est lui qui institue la participation et qui bénéficie des versements.

Doit-on considérer que l'article 43 de la loi du 25 mars 2009 a entendu mettre fin à cette logique ? Dans cet ordre d'idées, le pouvoir d'instituer un PUP ne reposerait pas sur un partage de compétences lié aux équipements financés mais simplement aux compétences détenues par l'EPCI en matière d'urbanisme. Et en vertu du principe d'exclusivité, seul l'EPCI serait compétent pour percevoir les participations. Ce qui signifierait qu'un EPCI non compétent en matière de TLE aurait le pouvoir - contre la volonté de la commune - de conclure une convention de PUP ayant pour effet d'entraîner sur le ou les territoires communaux concernés

⁴ Une confusion peut provenir du fait que le III de l'article 43 de la loi du 25 mars 2009 complète les dispositions du code de la construction relatives aux compétences des organismes d'HLM en permettant à ces derniers de souscrire des parts ou actions dans les sociétés « *pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial* ». Cette nouvelle compétence n'a pas pour objet d'autoriser les organismes d'HLM à être signataires d'une convention de projet urbain partenarial -leur qualité de propriétaire, constructeur ou aménageur étant suffisante - mais bien d'élargir la possibilité de créer ou participer à des sociétés de droit privé



l'exonération de l'application de la TLE. Les travaux parlementaires n'apportent aucune précision sur ce point important.

La deuxième hypothèse, plus rare, est celle où le territoire de l'opération en question est situé dans le périmètre d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme : dans ce cas, la convention est conclue avec le représentant de l'Etat. D'où un certain nombre de remarques ; cette compétence de l'Etat est-elle exclusive de la compétence des communes ou des intercommunalités ? En effet, dans le périmètre des opérations d'intérêt national, les permis de construire sont délivrés par l'Etat et non par la commune. Mais pour autant, les communes et EPCI ne perdent ni leur compétence en matière de document d'urbanisme, ni la maîtrise d'ouvrage des équipements publics relevant de leur compétence. Il serait, là encore, surprenant de considérer que le législateur ait entendu, pour les projets situés dans le périmètre des opérations d'intérêt national, transférer la compétence de percevoir ce financement au profit de l'Etat.

Enfin se pose la question d'équipements publics relevant de la maîtrise d'ouvrage d'autres collectivités ou établissements publics. On doit considérer qu'avant même la signature de la convention, la commune ou l'EPCI compétent doit recueillir l'accord préalable des personnes concernées. On peut en parallèle rappeler que, dans le cadre des ZAC, l'article R. 311-7 du code de l'urbanisme impose de faire figurer dans le dossier de réalisation « les pièces faisant état de l'accord » des personnes publiques à qui incombent la réalisation des équipements publics autres que ceux qui sont de la responsabilité de la personne publique ayant pris l'initiative de la création de la zone.

La convention de PUP n'est soumise à aucune mesure de publicité autre que celle qui s'attache à la délibération l'approuvant. En particulier, on peut noter qu'on ne retrouve pas ici les obligations de publicité précises fixées par l'art. R. 332-25 du code de l'urbanisme pour le PAE. Les participations versées dans le cadre du PUP seront toutefois inscrites au registre des participations prévu par l'article L. 332-29 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, et à la différence du périmètre des secteurs dans lesquels un PAE a été approuvé, l'art. R. 123-13 du code de l'urbanisme n'impose pas de faire figurer le périmètre du PUP dans les annexes informations du PLU.



II Nature et portée de la convention de PUP

A) Le contenu de la convention

Dans le silence des textes, le PUP ne constitue qu'un dispositif financier et non une nouvelle procédure d'aménagement. L'exposé des motifs du projet de loi mobilisation pour le logement affichait ainsi l'objectif du Gouvernement d'introduire « *dans le code de l'urbanisme des dispositions de nature à permettre le développement de l'urbanisme opérationnel d'initiative privée* ». En ce sens, il est vrai que le PUP permettra dans un certain nombre de situations de « débloquer » des projets d'initiative privée. Mais l'article 43 de la loi du 25 mars 2009 ne crée en rien un nouveau dispositif opérationnel comme l'est la ZAC.

Etant une convention de financement d'équipement public, la convention de PUP prévoit « *la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements* » - entendus comme les équipements autres que les équipements propres.

Il s'agit donc de prévoir par contrat la prise en charge financière des équipements publics par les constructeurs. L'utilisation d'un système contractuel n'est pas, en soi, une totale innovation. L'art. L. 332-11-2 du code relatif à la PVR autorise la passation d'une convention de préfinancement fixant le délai de réalisation des équipements et les modalités de règlement de cette participation. C'est la même chose en ce qui concerne les ZAC à maîtrise foncière partielle : l'article L. 311-4 du code prévoit une convention passée entre la commune et le constructeur qui va définir les conditions dans lesquelles celui-ci participe au coût d'équipement de la zone.

En fait ce système conventionnel présente plus de souplesse que dans le PAE puisque dans celui-ci, c'est la commune qui fixe, par délibération, le coût du programme d'équipements publics qu'elle met à la charge des constructeurs et les délais de réalisation de ces équipements.

S'agissant des équipements pouvant être financés, l'article L. 332-11-3 utilise la même formule que celle qui est employée pour les ZAC et les PAE. Ainsi la 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 notion d'équipement « *répondant aux besoins des futurs habitants* » ne limite pas les équipements concernés à ceux qui sont réalisés dans le périmètre défini dans la convention mais peut également concerner des équipements situés hors du périmètre mais nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants du secteur aménagé. Comme pour la ZAC ou le PAE, lorsqu'un équipement a des capacités qui excèdent les besoins de l'opération (par exemple réalisation d'une construction scolaire pouvant également accueillir une population extérieure au périmètre aménagé), il y aura lieu d'appliquer une règle de proportionnalité. Il résulte de ce

principe que la convention devra à la fois fixer la liste de ces équipements, leur coût (éventuellement indexé) et le pourcentage du coût mis à la charge de l'opération. La convention peut définir précisément les caractéristiques techniques des équipements prévus.

Si la loi fixe un plafond en matière de participation, elle ne fixe pas pour autant de plancher. Dans le cas des ZAC, l'exclusion de la TLE est justifiée à partir du moment où le coût d'un certain nombre d'équipements - dont la liste est définie au 2° du I de l'article 1585 C du code général des impôts⁵ - est mis à la charge du constructeur. Pour ce qui est du PUP, l'absence de plancher et le fait que la convention puisse prévoir une prise en charge financière d'une « partie » seulement des équipements peut faire craindre certaines dérives. Il y a lieu de penser que si le recours au PUP s'avère finalement plus onéreux pour la collectivité que la simple application de la TLE, le juge censurera le choix de la collectivité au titre de l'erreur manifeste d'appréciation.

La convention doit également fixer un périmètre dans lequel le régime du PUP s'applique et où, en conséquence, les constructions édifiées ne seront pas assujetties à la TLE. A priori, le périmètre devrait correspondre au terrain d'assiette de la ou des opérations projetées.

Elle doit également fixer les délais de paiement des participations financières. D'où une question sur le fait de savoir quel sera le fait générateur de la participation? On peut penser qu'il s'agira de la délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager : on peut noter que dans le cadre des ZAC à maîtrise foncière partielle, la convention constitue une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir, ce qui n'est pas prévu dans le cas du PUP. A priori, et c'est là un des intérêts majeurs du nouveau dispositif, la loi n'interdit pas le versement anticipé des participations.

Tout comme les conventions prévues à l'art. L. 311-4 du code pour les ZAC à maîtrise foncière partielle, et bien que la loi ne le mentionne pas, il faudra indiquer les clés de répartition entre les signataires en respectant le principe d'égalité⁶. La jurisprudence relative aux PAE indique que la participation exigée ne doit pas être sans lien avec l'importance de la construction à réaliser⁷. On peut s'interroger sur la capacité de la convention à exonérer ou minorer certains types de construction du paiement des participations. Pour la PVR par exemple, la loi prévoit la possibilité d'en exonérer la construction de logements sociaux : pour le PAE, il est possible de moduler les participations en fonction des catégories de

⁵ L'article 119 de la loi de finances pour 2009 (loi n°2008-1425) prévoit d'ailleurs que la liste des équipements mis à la charge des constructeurs « peut être complétée pour chaque commune par une délibération du conseil municipal, valable pour une durée minimum de trois ans ».

⁶ CE, 3 novembre 1997, Société Top Merlin : il existe un principe d'égalité entre les opérateurs dans l'achat des terrains d'une ZAC : il ne faut pas faire bénéficier une société d'un avantage économique de nature à fausser les conditions de concurrence entre opérateurs exerçant, dans une situation comparable, la même activité

⁷ Est ainsi illégale la participation assise sur la seule superficie du terrain constructible. CE, 13 juillet 2006, Commune de Montady, RDI 2006, 396.

construction - et le juge a validé une contribution plus faible imposée aux logements sociaux⁸ : quid pour le PUP sachant que la loi ne dit rien ?

La loi prévoit enfin que la participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports « de terrains bâtis ou non bâtis ». L'exposé des motifs rappelle que la participation des constructeurs ne peut se faire sous forme de travaux réalisés pour le compte de la commune, le droit européen imposant, dans ce cas, une mise en concurrence. Pour aussi juste que soit ce constat, il est regrettable que le législateur n'en ait pas tiré les conséquences en supprimant la possibilité prévue par l'article L. 332-10 d'une participation « *sous forme d'exécution de travaux* » dans le cadre du PAE. Cela étant, la participation sous forme d'apport de terrains dans le cadre du PUP soulève deux remarques. Tout d'abord, il convient de prévoir l'intervention du service des domaines pour déterminer la valeur des terrains donnés en apports comme l'exige l'article R. 424-7 du code de l'urbanisme dans le cadre du PAE. Ensuite, la collectivité doit être vigilante dans le recours à l'apport de « terrains bâtis » afin d'éviter que cette faculté ne soit requalifiée en un marché de travaux publics⁹.

B) Les effets de la convention

L'article L. 332-11-4 dispose très clairement que « *dans les communes où la taxe locale d'équipement a été instituée, les constructions édifiées dans le périmètre délimité par une convention prévue à l'article L. 332-11-3 sont exclues du champ d'application de cette taxe pendant un délai fixé par la convention, qui ne peut excéder dix ans* ». Les participations dont la nature, le montant et les modalités de paiement ont été définies dans la convention se substituent donc à la TLE. La question se pose du cumul entre les participations additionnelles énumérées à l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme et le PUP. A priori, si un équipement public a été financé par le PUP, il ne pourra donner lieu à une participation additionnelle. L'exemple des ZAC montre cependant que le principe de non-cumul est parfois écarté. L'autorité administrative peut ainsi - si elle en démontre le caractère nécessaire - exiger la participation pour la réalisation des équipements des services publics industriels et commerciaux dans la mesure où la participation demandée correspond à des travaux que l'aménageur de la zone ne prend pas en charge (CAA Paris 21 janvier 1999, SCI Levallois Front de Seine, req. N° 96PA01996). Il en va de même de la participation pour raccordement à l'égout alors même que l'aménageur avait versé une participation forfaitaire, dès lors, d'une part, que celui-ci ne pouvait se prévaloir de la qualité de lotisseur et, d'autre part, qu'il n'existait aucune preuve d'un lien de droit entre l'aménageur et

⁸ CAA Paris, 8 juillet 2004, Commune de Suresnes, AJDA 2004, 2183.

⁹ Lors de la discussion parlementaire, le Gouvernement affirmait : « *Nous ne sommes pas opposés à ce que les aménageurs et les constructeurs puissent éventuellement acquitter la participation en cédant un immeuble bâti, pour autant que la construction ne soit pas édifiée par eux-mêmes dans le cadre de la convention. Celle-ci serait alors considérée comme un marché public au sens du droit européen* ». Sénat, séance du 20 octobre 2008.

le constructeur (CAA Paris 27 février 1997, Sté importation et distribution de produits exotiques, req. N°95PA02672).

Ensuite, dans la mesure où la convention de PUP fixe la liste des équipements publics que la commune ou l'EPCI s'engage à réaliser, il faut s'interroger sur la portée de ces engagements. Lors de la discussion parlementaire, un amendement visait à appliquer le même système que pour le PAE à savoir prévoir une procédure de restitution des sommes versées par les constructeurs au titre du PUP lorsque les équipements publics, prévus par la convention, n'ont pas été réalisés : cet amendement a été rejeté par la commission au motif qu'il n'était point besoin de rentrer dans les détails et qu'il fallait faire confiance aux élus locaux tandis que le gouvernement estimait que cela allait à l'encontre de l'objectif de souplesse qui était poursuivi¹⁰. On peut signaler cependant que le législateur a expressément prévu que l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme, relatif à l'action en répétition de l'indu, s'applique également au PUP. Les signataires du PUP pourront donc obtenir le remboursement des participations versées et éventuellement intenter une action en responsabilité si la non réalisation des équipements leur a porté préjudice. Notons également que la jurisprudence relative à « l'offre de concours¹¹ » montre que le maître d'ouvrage est en droit de renoncer aux travaux, ce qui implique l'annulation du contrat entraînant la restitution des sommes versées mais aucun droit à dommages et intérêts pour l'offrant. Dans le cadre de la PVR, le législateur a expressément prévu un certain nombre de garanties au profit du constructeur qui accepte le versement anticipé de la participation : il bénéficie d'une cristallisation des dispositions d'urbanisme, d'un droit de restitution des sommes en cas de non réalisation des travaux - non exclusif des indemnités versées en plus pour compenser le dommage - et d'un droit à indemnisation au sens de l'art. L. 160-5 du code en cas de non respect de la convention par la commune. Bien évidemment, rien n'interdit à la collectivité signataire de prévoir conventionnellement un régime d'indemnisation particulier en cas de non réalisation des équipements. Mais le régime du PUP ne peut offrir aucune garantie aux constructeurs quant à l'obtention du permis de construire ou d'aménager. La collectivité publique ne peut contractuellement s'engager sur ce point, ni d'ailleurs sur le maintien ou l'évolution des règles d'urbanisme. C'est pourquoi il ne faut pas se méprendre sur la portée des termes utilisés par le législateur ; le caractère « partenarial » du PUP indique bien l'intérêt réciproque qui s'attache à la réalisation du projet. Il n'implique pas, pour autant, une contractualisation de la police de l'urbanisme.

¹⁰ Sénat, séance du 20 octobre 2008

¹¹ « il y a offre de concours lorsqu'une personne propose au maître de l'ouvrage une contribution à l'exécution d'un travail public auquel elle a intérêt » : R. Chapus, *Doit administratif général*, tome II, 2001 p. 631