

## URBANISME

## Sortir d'un PUP : à quel prix ?

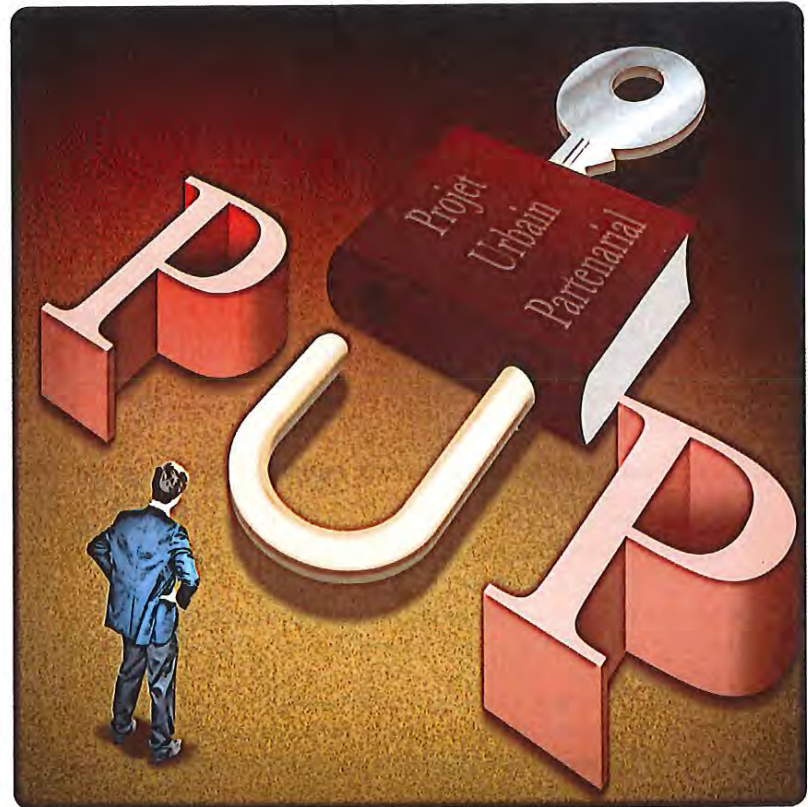
Alternative au régime « normal » de fiscalité de l'urbanisme, le PUP connaît un certain succès, notamment parce qu'il permet une exonération de taxe d'aménagement. Mais une fois qu'il a été conclu, peut-on revenir en arrière ? Une interrogation voit le jour : le choix du PUP est-il réversible et dans quelles conditions ? Le droit des contrats administratifs ouvre des perspectives, mais rencontre aussi de sérieux écueils.

Le projet urbain partenarial (PUP) est une participation d'urbanisme dont l'originalité est de prendre la forme juridique d'un contrat, fixant les conditions de réalisation et de financement des équipements publics rendus nécessaires par un projet de construction ou d'aménagement. Cette participation contractualisée est une alternative au régime « normal » de fiscalité de l'urbanisme, le PUP entraînant une exonération de taxe d'aménagement (TA) (1).

Une interrogation voit le jour : le choix du PUP est-il réversible ? En d'autres termes, dès lors qu'un PUP a été conclu, dans quelles conditions peut-on en sortir ? Le droit des contrats administratifs ouvre des perspectives, mais rencontre aussi de sérieux écueils.

### Le PUP, une convention préalable au permis de construire

La convention de PUP (2), conclue entre un (ou des) contributeur(s) (propriétaire, aménageur ou constructeur), et la personne publique bénéficiaire (la commune ou l'EPCI



compétent en matière de PLU), après délibération de celle-ci, ne peut intervenir qu'à l'occasion d'un projet d'aménagement ou de construction : le PUP sert à faire financer (et le plus souvent « préfinancer ») par les constructeurs, dans un périmètre donné, tout ou partie du coût des équipements publics dont la réalisation est rendue nécessaire, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité inhérents au droit des participations d'urbanisme. Le silence des textes avait un temps laissé ouverte la question de savoir si le PUP devait impérativement être conclu – c'est-à-dire approuvé par délibération puis signé de l'ensemble des parties – avant l'octroi de l'autorisation d'urbanisme à l'occasion de laquelle il intervient.

### La convention de PUP est une pièce obligatoire de la demande d'autorisation d'urbanisme.

Les décrets n° 2014-253 du 27 février 2014 et n° 2015-482 du 27 avril 2015, modifiant les articles du code de l'urbanisme relatifs à la composition du dossier de demande de permis de construire (R.431-23-2), de déclaration préalable (R.431-36 d), et de permis d'aménager (R.441-4-1), imposent désormais, lorsque le projet de construction ou d'aménagement fait l'objet d'un PUP, que le pétitionnaire joigne à son dossier « un extrait de la convention précisant le lieu du projet urbain



## CE QU'IL FAUT FAIRE



### Le contractant pétitionnaire peut contester la régularité d'un PUP :

- 1 - sur le fondement du droit des participations d'urbanisme : l'article L.332-30 du code de l'urbanisme permet une action « en répétition de l'indu », et le débiteur d'une taxe ou contribution d'urbanisme qu'il estime irrégulière, peut la contester et en demander le remboursement, devant le juge administratif, dans un délai de 5 ans;
- 2 - sur le fondement du droit des contrats administratifs, en demandant au juge de l'exécution (voire de la validité) du contrat d'écarter un PUP qui serait entaché d'un vice d'une particulière gravité, en application de la jurisprudence « Béziers I »

La collectivité signataire, pour « défendre son PUP », et l'exigibilité des participations qu'elle stipule, pourra se prévaloir du principe d'exécution loyale du contrat.

Pour limiter les risques de remise en cause ultérieure du principe même d'une convention de PUP par son signataire, la collectivité pourra réfléchir à l'opportunité d'instaurer un périmètre de « PUP forcé », faculté ouverte depuis la loi Alur.

partenarial et la durée d'exonération de la taxe d'aménagement ». Ce qui implique nécessairement l'antériorité de la conclusion du PUP.

### La nécessité du PUP pour l'instruction des autorisations d'urbanisme

La nécessité du caractère préalable de la conclusion du PUP peut également être liée aux conditions de desserte du projet par les voiries et réseaux publics. En effet, l'article L.111-4 du code de l'urbanisme permet de « conditionner » l'octroi d'une autorisation d'urbanisme à la connaissance des conditions et délais de réalisation des travaux nécessaires sur les réseaux publics d'eau, d'assainissement ou d'électricité. Et concernant la desserte par les voies publiques, il peut être exigé, au titre de l'article R.111-5 du code de l'urbanisme (en RNU) ou du PLU, une détermination suffisamment certaine des futurs équipements publics de voirie à réaliser. Or, le PUP, en tant qu'il contractualise le financement et les conditions de réalisation des équipements publics nécessaires au projet, pourra être pris en compte pour « vérifier » la bonne desserte future du projet par les voiries et réseaux.

### La conclusion d'un PUP ne peut pas intervenir postérieurement à la délivrance de la ou des autorisations d'urbanisme autorisant la réalisation du projet.

Par exemple, le juge administratif a pu « valider » un permis d'aménager en considérant qu'il était justifié d'une suffisante desserte du projet par les voies publiques, au regard du PUP conclu entre l'aménageur et la commune portant notamment sur l'élargissement de la voie de desserte (3). Comme tel, on voit que la conclusion préalable d'un PUP, portant sur la réalisation et le financement des équipements de desserte par les voiries et réseaux publics, peut être la condition sine qua non préalable à la délivrance du permis sollicité.

En jurisprudence, la cour administrative d'appel de Marseille, par une formulation sous forme de principe, a jugé que la conclusion d'un PUP ne peut pas intervenir postérieurement à

la délivrance de la ou des autorisations d'urbanisme autorisant la réalisation du projet (4).

### Peut-on sortir d'un PUP irrégulier ?

Dans cette même jurisprudence, la cour administrative d'appel de Marseille a admis que les parties puissent contester devant le juge administratif l'exécution du PUP, en « dénonçant » son irrégularité. Pour déterminer les conséquences à tirer de l'illégalité d'un PUP (ici pour cause de signature postérieure au permis), la Cour applique à la convention de PUP le principe de loyauté des relations entre les parties dans l'exécution d'un contrat administratif, issu de la jurisprudence « Béziers I » (5), en reprenant le considérant de principe dégagé par le Conseil d'État : « lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat ; que, toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel ».

### La justice a admis que les parties puissent contester devant le juge administratif l'exécution du PUP, en « dénonçant » son irrégularité.

En l'espèce, où étaient contestés un titre exécutoire et une mise en demeure de payer fondés sur le PUP, >>>



À FAIRE

Lorsque l'importance, la nature ou le coût des équipements publics à réaliser évoluent, et remettent en cause l'équilibre d'une convention PUP déjà conclue, la modification d'un PUP par avenant reste toujours possible, les parties restant libres de faire évoluer et d'adapter, d'un commun accord, leurs engagements contractuels réciproques.

À ÉVITER

En revanche, il apparaît difficile, voire exclu, de « sortir du PUP », l'état des textes et de la jurisprudence ne prévoyant nullement la possibilité de rétablir « rétroactivement » un assujettissement à la taxe d'aménagement.

La résiliation d'une convention de PUP, si elle se conçoit sur le plan du droit des contrats administratifs, sera toutefois problématique au regard du droit des participations d'urbanisme, et fortement déconseillée, la collectivité risquant de perdre toute possibilité d'exiger toute taxe ou contribution d'aménagement :

- la résiliation amiable d'une convention de PUP, même si elle intervient par définition en accord avec le pétitionnaire cocontractant, ne garantit pas de pouvoir rétablir « rétroactivement » la TA : cela n'est pas prévu par les textes, et la mise en œuvre du droit de reprise fiscale apparaît délicate ;
- la résiliation unilatérale, par la collectivité, d'une convention de PUP apparaît encore plus périlleuse : outre le même risque financier, la résiliation unilatérale suppose de justifier d'un intérêt général supérieur exigeant la résiliation du PUP, et ouvre, sur le principe, un droit à indemnisation pour le pétitionnaire s'il devait s'en trouver lésé.

» le juge administratif suit la grille d'analyse de la jurisprudence « Béziers I », et examine ici la gravité du vice dont est affecté le PUP, pour déterminer si la convention de PUP doit être « loyalement » appliquée (malgré son irrégularité), ou si, au contraire, la convention du PUP est entachée d'une irrégularité d'une gravité telle qu'elle empêche la poursuite des relations contractuelles, et qu'elle doit donc être écartée. Dans cette affaire, la convention de PUP avait été signée plus d'un an après la délivrance du permis de construire, ce dont la Cour déduit que le consentement du constructeur était totalement vicié : en conséquence, ce PUP entaché d'un vice d'une particulière gravité est écarté, de sorte que les requérants sont déchargés de toute participation.

**Les conséquences de la nullité d'une convention de PUP**

Au-delà du cas d'espèce, les vices susceptibles d'affecter un PUP peuvent être de tous ordres, portant sur les modalités de sa conclusion (consentement des parties, défaut de délibération d'habilitation, etc.), comme sur le contenu de ses clauses (absence de durée d'exonération de TA, imprécision sur les équipements publics financés, délais de réalisation, etc.). S'il est confirmé que la

jurisprudence « Béziers I » est applicable pour l'exécution d'une convention de PUP, seuls les vices les plus graves permettraient d'écarter l'application de la convention de PUP, tandis que le principe de loyauté imposera au contraire d'exécuter une convention de PUP qui ne serait entachée que d'irrégularités « bénignes ».

**Lorsque l'exécution du PUP est écartée, aucun texte, ni jurisprudence, ne prévoient un possible rétablissement de TA.**

Les conséquences de la nullité d'une convention de PUP peuvent être importantes : il apparaîtrait difficile de considérer que le projet pourrait alors être assujéti, « rétroactivement », à la taxe d'aménagement, ce qu'aucune disposition légale ou réglementaire, ni la jurisprudence ne prévoient. L'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Marseille paraît même aller dans le sens d'une exclusion de tout mécanisme de rétablissement de TA ou de TLE, en l'absence de disposition légale ou réglementaire le prévoyant. La collectivité courrait alors le risque d'être privée de toute forme de taxe ou participation d'urbanisme, et cela

alors même qu'elle aurait d'ores et déjà pu engager les travaux de réalisation des équipements publics en cause.

**La collectivité peut-elle résilier un PUP ?**

La reconnaissance de l'application du régime des contrats administratifs au PUP suscite d'autres interrogations, et notamment celle de savoir si, et dans quelles conditions, une convention de PUP pourrait faire l'objet d'une résiliation. En effet, dans la pratique, il peut se rencontrer, par exemple, des situations où les équipements publics visés par un PUP (dont le maître d'ouvrage n'est d'ailleurs pas nécessairement la collectivité signataire) pourraient ultérieurement être « abandonnés » en cas d'évolution du contexte local, pouvant remettre en cause la substance même du PUP.

Modifier une convention de PUP par un avenant n'apparaît pas fondamentalement problématique, dès lors que les parties sont libres de renégocier et de faire évoluer leurs engagements, et sous réserve de respecter un parallélisme de forme, notamment l'intervention d'une délibération autorisant la conclusion de l'avenant : en effet, dans le cas d'un avenant, le principe d'une participation d'urbanisme contractualisée par le PUP, et d'une



exclusion de taxe d'aménagement, demeure, et seules les conditions du PUP sont modifiées.

### **Une résiliation amiable ou unilatérale déconseillée**

En revanche, une résiliation du PUP par la collectivité publique signataire serait plus délicate. On notera une réponse ministérielle (6) où, interrogé sur la possibilité d'une résiliation unilatérale d'un PUP, le gouvernement semble n'admettre qu'une résiliation amiable du PUP; ce qui pourrait se faire d'un commun accord entre les parties, et impliquerait, selon le ministre concerné, la restitution – a priori intégrale – des participations versées par le cocontractant.

Pour autant, le pouvoir de résiliation unilatérale, pour motif d'intérêt général, reste inscrit parmi les principes généraux du droit des contrats administratifs (7), et pourrait, en théorie, être appliqué en matière de PUP. Mais la résiliation unilatérale d'un PUP impliquerait, d'une part, de pouvoir démontrer un véritable motif d'intérêt général supérieur, s'opposant au principe même de la continuation des relations contractuelles, et d'autre part, un droit à indemnisation, pour le cocontractant, des préjudices subis par cette résiliation (notamment si le cocontractant se voit contraint d'abandonner son projet).

Dans tous les cas, nous ne pouvons que déconseiller aux collectivités, en l'état du droit, de s'engager sur une résiliation amiable ou unilatérale d'un PUP, la jurisprudence répertoriée n'ayant à ce jour ni admis expressément le principe de telles résiliations, ni a fortiori encadré leurs conditions de mise en œuvre. Sur le plan financier des taxes et participations d'urbanisme, en cas de résiliation (amiable ou unilatérale) d'un PUP, là encore aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit ni ne permet, à notre sens,

de rétablir et d'appliquer a posteriori la taxe d'aménagement. Le risque financier est de taille, puisque la collectivité ne pourrait plus exiger de participation sur le fondement du PUP qui a été résilié, et ne pourrait rétablir, par « substitution », l'assujettissement à la taxe d'aménagement, et perdrait donc toute possibilité d'exiger une quelconque taxe ou participation d'urbanisme. Une fois la convention de PUP conclue, il apparaît difficile d'en sortir... financièrement indemne pour la collectivité.

### **Sortir du PUP : quelles conséquences sur le permis de construire ?**

Outre l'aspect lié aux participations d'urbanisme, quelle serait l'incidence de la « disparition » d'une convention de PUP (qu'elle soit annulée, ou résiliée) sur l'autorisation d'urbanisme délivrée ?

Le Conseil d'État a certes jugé comme inopérant, contre le permis de construire, le moyen tiré de l'illégalité du PUP ou de la délibération qui l'a approuvé, en considérant que l'autorisation d'urbanisme n'a pas été prise en application du PUP, qui n'en constitue pas la base légale (8). En clair, l'illégalité du PUP serait sans incidence sur le permis de construire, s'agissant de deux éléments juridiquement indépendants l'un de l'autre.

### **L'irrégularité d'un PUP pourrait remettre en cause les conditions d'exécution du permis de construire, voire sa légalité.**

Pour autant, comme on l'a vu, les engagements prévus par le PUP en termes de réalisation d'équipements publics peuvent être pris en compte pour vérifier que le projet sera, de

manière suffisamment certaine, desservi par les voiries et réseaux publics. Un requérant nous apparaîtrait donc fondé à contester un permis de construire, en faisant valoir une insuffisance des équipements publics de desserte du projet (voirie et réseaux), si les travaux de renforcement ou d'extension nécessaires sont prévus dans le cadre d'un PUP manifestement irrégulier et inapplicable.

La situation pourrait être plus délicate si le PUP est remis en cause après que le permis de construire est devenu définitif, puisque la collectivité ne pourra pas s'opposer à la réalisation de son projet par le pétitionnaire : dans ce cas, outre des difficultés à craindre au stade de l'exécution d'un tel permis de construire, la collectivité s'expose, là encore, à devoir in fine assumer seule la charge des travaux d'équipements publics nécessaires à la desserte d'un tel projet.

On voit donc que le droit des contrats administratifs est difficilement applicable « tel quel » au PUP, au regard de sa double nature à la fois de « contrat », et de « participation d'urbanisme ». La plus grande prudence restera de mise, dans l'attente d'éclaircissements jurisprudentiels. ♦

Jean-Baptiste Ollier

(1) Pour une durée maximale de 10 ans. La jurisprudence CE, 31 décembre 2015, n° 370418 précisant que la durée de l'exonération de TA (ou anciennement TLE) est une composante nécessaire et indispensable d'une convention de PUP.

(2) Le régime du PUP est codifié aux articles L.332-11-3, L.332-11-4, L.311-4 et R.332-25-1 à R.332-25-3 du code de l'urbanisme.

(3) CAA Marseille, 21 mai 2015, n° 13MA02240; voir également, en matière d'autorisation d'exploitation commerciale: CAA Bordeaux, 8 décembre 2015, n° 14BX00190, CAA Nantes, 18 janvier 2017, n° 15NT01285.

(4) CAA Marseille, 27 mai 2016, Commune d'Aspères, n° 15MA01414.

(5) CE Ass., 28 décembre 2009, n° 304802.

(6) Réponse ministérielle à la question n° 12318, JO Sénat 4 juin 2015, p. 1324, indiquant qu'une participation PUP « 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 ».

(7) CE, 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, n° 32401; CE, 2 février 1987, Société TV6, n° 81131.

(8) CE, 17 octobre 2016, n° 373990.