

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 25 mars 2024  
Décision du 8 avril 2024

## CONCLUSIONS

**M. Thomas JANICOT, Rapporteur public**

1. L'article 43 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>1</sup> a créé un nouveau dispositif de financement des équipements publics nécessaires à la réalisation d'une opération de construction ou d'aménagement, appelé projet urbain partenarial (PUP).

Codifié aux articles L. 332-11-3 et 4 du code de l'urbanisme, ce mécanisme a remplacé l'ancien projet d'aménagement d'ensemble et s'en démarque par son caractère contractuel. Le I actuel de l'article L. 332-11-3 prévoit ainsi que dans les zones urbaines ou à urbaniser, lorsqu'une opération d'aménagement ou de construction nécessite la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, le propriétaire des terrains, l'aménageur ou le constructeur peut conclure, avec la commune ou la personne publique compétente, une « *convention de projet urbain partenarial* ». Cette convention prévoit le financement par cet opérateur privé de tout ou partie de ces équipements, en contrepartie d'une exonération de la part communale de la taxe d'aménagement pendant une durée qui ne peut excéder dix ans.

Ce dispositif repose donc sur une logique « gagnant-gagnant ». Il permet ainsi à l'opérateur privé de faire avancer plus rapidement son projet en préfinançant des équipements publics nécessaires à son opération, de façon proportionné à l'usage qui en sera retiré par les usagers et futurs habitants, et sans attendre que la collectivité y procède de son côté. Quant à celle-ci, elle perçoit, sous forme numéraire ou d'apport foncier, un préfinancement de cet équipement, qui sera parfois supérieur aux ressources issues de la seule taxe d'aménagement. Si le mécanisme a connu un « *succès certain* », les praticiens lui ont reproché de ne concerner que des opérations ponctuelles, sans tenir compte de l'ensemble du secteur concerné par l'opération et notamment des projets futurs pouvant bénéficier des équipements publics financés grâce à une convention de PUP.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-323

En réponse à ces critiques, la loi « Alur » du 24 mars 2014<sup>2</sup> a introduit dans le code de l'urbanisme, à la suite du I de l'article L. 332-11-3, un II destiné à éviter qu'un équipement public financé par le signataire d'une première convention de PUP ne profite, par effet d'aubaine, aux autres aménageurs intervenant sur les terrains avoisinants. Cette disposition prévoit ainsi que « *lorsque des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de PUP desservent des terrains autres que ceux* » qu'elle concerne, une délibération de la commune « *fixe les modalités de partage des coûts des équipements* » et délimite, pour une durée maximale de quinze ans, un périmètre à l'intérieur duquel les opérateurs participent, dans le cadre de conventions, « *à la prise en charge de ces mêmes équipements publics (...) dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations* ».

De l'avis des commentateurs, cette disposition cherche ainsi à éviter la naissance de contentieux entre les différents aménageurs intervenant sur une même zone. Mais elle est venue atténuer le caractère partenarial du PUP. Ainsi, la première convention de PUP, appelée parfois « *PUP initial* »<sup>3</sup>, peut toujours être librement négociée et conclue entre la collectivité et l'opérateur privé. Mais il en va différemment si les équipements publics qu'elle concerne desservent des terrains destinés à accueillir une future opération d'aménagement et répondent aux besoins de leurs futurs habitants ou usagers.

Dans un tel cas, la commune est tenue de délimiter ce qu'il est convenu d'appeler une « *zone de PUP* », tandis que chaque opérateur privé qui souhaite à l'avenir y réaliser une opération doit « *participer* » au financement des équipements publics mentionnés dans le PUP initial, en signant leur propre convention de PUP avec la collectivité. Ce « *PUP forcé* » s'éloigne donc de la philosophie contractuelle du dispositif initial, en les obligeant à conclure une convention et en limitant fortement leurs marges de négociation puisque les modalités de répartition du financement des équipements publics entre les opérateurs auront été préalablement définies dans la délibération fixant la zone de PUP.

Le dispositif n'a donné lieu qu'à un faible nombre de contentieux, ce qui est peut-être le signe de son succès. Ce n'est que par une décision *Société Massonex* du 13 mai dernier<sup>4</sup>, que votre formation de jugement a, pour la première fois, précisé le régime juridique de la convention de PUP. Vous avez notamment confirmé le caractère administratif de ce contrat, qui peut faire l'objet d'un recours dit « *Tarn-et-Garonne* »<sup>5</sup> et jugé que la signature d'une première convention de PUP n'était pas subordonnée à l'existence préalable d'une zone de PUP.

2. Le présent pourvoi vous donne l'occasion de poursuivre votre œuvre jurisprudentielle, en précisant cette fois-ci les modalités de conclusion de la convention de PUP sollicitée par un aménageur au titre du II de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme. Il a pour origine la commune de Labarthe-sur-Lèze, située à une vingtaine de kilomètres de Toulouse, et plus particulièrement le secteur dit « *Cailhabat* ». Approuvé le 3 mars 2020, le nouveau PLU de la

<sup>2</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

<sup>3</sup> P. Galan, « *Participations alternatives à la taxe d'aménagement* », JCI, Fiscalité immobilière, Fasc. 640, 2019.

<sup>4</sup> CE, 12 mai 2023, n° 464062, T.

<sup>5</sup> CE, Assemblée, 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994, Rec.

commune a prévu l'ouverture à l'urbanisation de cette zone en la classant en zone AU et y a défini une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) en vue de la construction de 260 logements.

Deux ans plus tard, le 20 janvier 2022, le conseil municipal a approuvé la création d'une « zone de PUP » recouvrant l'ensemble de ce secteur ainsi que le programme des équipements publics nécessaires pour son aménagement et sa construction, consistant en la réhabilitation de deux rues et la création d'une voie de liaison entre celles-ci. La délibération a également fixé à 2,7 millions d'euros le montant de cette programmation et fixé la clé de répartition de son financement entre la collectivité et les opérateurs privés intervenant dans la zone, en fonction du prorata de la superficie foncière de chacun de leur projet. Enfin, une zone de PUP ne pouvant intervenir qu'à l'occasion d'une première convention de PUP, celle-ci a été conclue le 1<sup>er</sup> février 2022, entre la commune et la société Sudloti, cette dernière prenant en charge 11% du coût des équipements publics à réaliser.

C'est dans ce contexte que les sociétés de promotion immobilière Promologis et Les Portes de l'Ariège, propriétaires de terrains situés dans la « zone de PUP » et souhaitant y développer un projet d'aménagement, ont demandé à la commune de leur « *communiquer un projet de convention de PUP* » le 13 octobre 2022. Deux décisions de rejet sont nées du silence gardé par la commune sur cette demande. Parallèlement, les deux sociétés ont sollicité la délivrance d'un permis d'aménager. La commune a toutefois suspendu l'instruction de leur demande dans l'attente qu'elles produisent, à titre complémentaire, un extrait de la convention de PUP les liant à la commune.

Celles-ci ont donc demandé la suspension de l'exécution de ces différentes décisions défavorables au juge des référés, qui par deux ordonnances distinctes, a rejeté leurs demandes, faute de moyens propres à faire naître un doute sérieux sur la légalité de ces décisions. Sous les deux numéros appelés, les sociétés se pourvoient contre ces ordonnances et soulèvent les mêmes moyens.

**3.** Leur premier moyen est celui qui a justifié l'inscription des affaires à votre formation de jugement. Les sociétés soutiennent ainsi que le juge des référés aurait commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier, en ne regardant pas comme sérieux leur moyen tiré de ce que la commune était tenue de conclure avec elles une convention de PUP, dès lors que leurs projets respectifs se situaient dans la « zone de PUP » délimitée par la délibération du 20 janvier 2022.

**3.1.** Vous devrez d'abord vous interroger sur votre office. Puisque votre décision *Massonnex* regarde toute convention de PUP comme un contrat administratif, le recours dirigé contre le refus de la collectivité de proposer, et donc de conclure, cette convention relève-t-il de l'excès de pouvoir ou du plein contentieux ? Vous regardez certes de longue date le recours dirigé contre une décision de refus de signer un contrat administratif comme un recours d'excès de pouvoir (CE, *Section 19 janvier 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, n° 82338, p. 48). Mais vous pourriez être tentés de réinterroger cet état de fait compte tenu de la force d'attraction grandissante du recours de plein contentieux en matière contractuelle, qui englobe, notamment, la contestation par les tiers de la validité de la décision de signer un

contrat administratif<sup>6</sup>, le recours en reprise des relations contractuelles lorsque le contrat a été résilié<sup>7</sup> ou encore le recours contre la décision de ne pas faire application de clauses relatives à son renouvellement<sup>8</sup>.

Seulement, dans ces configurations, vous étiez toujours en présence d'un contrat, qu'il soit signé ou sur le point de l'être, qu'il soit résilié ou qu'il ne soit pas renouvelé. Or, en l'espèce aucun contrat n'a été signé. En l'absence de toute relation contractuelle, passée, présente ou imminente, il semble donc difficile de mobiliser la palette des outils à la disposition du juge du contrat, dont on ne voit pas très bien ce qu'elle ajouterait, dans notre configuration, à celle détenue par le juge de l'excès de pouvoir. Nous vous proposerons donc de maintenir dans le champ de l'excès de pouvoir le recours dirigé contre le refus d'une collectivité de conclure une convention de PUP au titre du II de l'article L. 332-11-3, dont le caractère contractuel est par ailleurs très atténué par rapport à celle conclue au titre de son I.

Précisons qu'il y a bien place pour exercer un contrôle sur la décision de refus de conclure la convention. Votre jurisprudence est engagée dans ce sens lorsque des conditions légales encadrent la conclusion d'un contrat, ce que vous regardez comme privant l'administration de son pouvoir discrétionnaire en la matière. Vous avez ainsi accepté de contrôler le refus de conclure un contrat emploi-solidarité ou un contrat initiative-emploi (CE, 3 février 1999, *Association pour la protection des animaux sauvages*, n° 156586 T. ; CE, 29 novembre 2004, *ANPE*, n° 252953, T.). En l'espèce, le II de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme encadre avec suffisamment de précision les conditions dans lesquelles sont conclues les conventions de PUP entre la collectivité et des opérateurs intervenant dans une « zone de PUP » pour que vous acceptiez d'examiner, au regard de ces conditions, la légalité du refus de conclure une telle convention et ses motifs.

**3.2.** Pour ce faire, il nous faut bien identifier les obligations que fait peser cette disposition sur la collectivité et l'opérateur privé. Une obligation se dégage clairement du texte et n'est contestée par aucune des parties : l'opérateur qui souhaite réaliser une opération de construction ou d'aménagement dans la « zone de PUP » a l'obligation de conclure sa propre convention de PUP avec la collectivité lorsque les équipements publics mentionnés dans une première convention desservent les terrains destinés à accueillir cette opération et répondent aux besoins de leurs futurs habitants ou usagers. C'est le sens de l'usage du présent de l'indicatif pour indiquer que ces opérateurs « *participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics* », qui se distingue de la rédaction retenue par le I de l'article L. 332-11-3 selon lequel un « *PUP initial* » « *peut être conclu* » entre la collectivité et l'opérateur.

L'obligation de recourir à une convention de PUP dans une telle hypothèse est claire et bien admise par la doctrine. Mais la commune peut-elle refuser de passer une convention de PUP avec l'opérateur privé la sollicitant ? Compte tenu de l'économie du II de l'article L. 332-11-3, il nous semble impossible pour la collectivité de refuser, par principe, de conclure une

---

<sup>6</sup> CE, Département de Tarn-et-Garonne préc.

<sup>7</sup> CE, Section, 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, n° 304806, p. 117.

<sup>8</sup> CE, 13 juillet 2022, *Commune de Sanary-sur-Mer*, n° 458488, T.

convention de PUP avec l'opérateur qui la solliciterait sur le fondement de cette disposition. Puisque celle-ci impose la conclusion d'un PUP pour réaliser une opération profitant d'équipements préfinancés dans le cadre d'une première convention de PUP, il est logique que la collectivité ne puisse refuser de faire droit, par principe, à la demande de signature d'une convention présentée par un opérateur, qui est dans l'obligation de recourir à cet outil pour réaliser son projet. L'hypothèse inverse l'enfermerait dans un scénario kafkaïen où il serait contraint par la loi et la création de la zone de PUP de passer par une convention pour réaliser son projet tout en se heurtant au refus de la collectivité de la conclure. Autrement dit, la collectivité ne saurait d'une main créer une obligation à la charge de l'opérateur, tout en l'empêchant, de l'autre, de s'y conformer.

L'impossibilité pour la commune de refuser, par principe, la conclusion d'une convention de PUP dans une telle hypothèse va de pair avec l'esprit du II de l'article L. 332-11-3, qui replace la collectivité au centre du dispositif du PUP en lui permettant d'imposer aux opérateurs de passer par une convention dès lors que leurs projets se situent dans le périmètre qu'elle a délimité. Nous convenons qu'il est inhabituel d'imposer à une personne publique de contracter avec une personne privée, configuration que l'on trouve rarement dans votre jurisprudence. Mais nous pensons que cette limitation de sa liberté contractuelle découle non seulement de la loi mais surtout de sa propre décision de fixer une zone de PUP. En adoptant la délibération la délimitant, la collectivité accepte donc sciemment de se lier les mains pour l'avenir et de proposer une convention à tout opérateur qui la demanderait lorsque les conditions légales pour le faire sont remplies.

En d'autres termes, comme l'indique le professeur Henri Jacquot, « *si l'article L. 332-11-3 crée une obligation pour l'opérateur, il en crée également une pour la commune. Cette dernière ne peut pas créer un périmètre PUP et signer une première convention, pour ensuite refuser de proposer aux autres opérateurs dans la zone une convention* »<sup>9</sup>. Cette solution se comprend bien au regard du principe d'égalité devant la loi. Elle cherche ainsi à éviter que l'administration conclue une convention dans certains cas avec un opérateur tout en refusant à un autre son bénéfice pour des purs motifs d'opportunité, alors même qu'ils rempliraient tous les deux les conditions légales permettant d'en bénéficier.

Précisons qu'à nos yeux l'obligation qui pèse sur la commune de faire droit à une demande de convention de PUP au titre du II de l'article L. 332-11-3 n'existe que pour autant que le projet porté par l'opérateur réponde bien aux conditions prévues par la loi, ce qui s'appréciera *in concreto*, dossier par dossier. Et c'est ici que nous rejoignons les écritures de la commune en défense. Celle-ci y admet que la collectivité est bien tenue de conclure une convention avec l'aménageur ou le constructeur faisant état d'un projet dans le périmètre de PUP qu'elle a elle-même défini. Mais elle fait valoir, à juste titre, qu'il appartient alors à cet opérateur de mettre en capacité la collectivité de vérifier, grâce aux pièces qu'il fournit à l'appui de sa demande, si la nature et les caractéristiques de son projet permettent la conclusion de cette convention et en particulier si les équipements publics préfinancés dans le cadre d'une première convention « *répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers* » du projet d'aménagement ou de construction qu'il porte.

---

<sup>9</sup> Traité de Droit de l'Urbanisme, Dalloz,

Et c'est sur ce seul point que les deux parties divergent dans notre cas d'espèce, la commune faisant valoir que les deux sociétés n'avaient pas apporté d'éléments suffisamment précis permettant de connaître leur projet d'aménagement ou de construction, ce que contestent les requérantes. Il est vrai qu'il ressort des deux courriers adressés à la collectivité que les sociétés se contentaient de se référer à l'OAP définie en 2020, à la zone de PUP et aux numéros des parcelles de leurs terrains respectifs pour solliciter la communication d'un projet de convention de PUP.

Mais ces éléments, même sommaires, nous paraissent suffisants pour faire droit à cette demande. Les parcelles étant précisément désignées, la commune était en capacité de vérifier leur localisation dans la zone de PUP, d'évaluer si elles étaient desservies par les trois équipements de voirie financés dans le cadre de la convention qu'elle avait signée avec la société Sudotil et de connaître leur surface, nécessaire au calcul d'un montant de participation financière proratisé. Sa délibération du 20 janvier 2022 identifiait aussi clairement la contribution attendue de chacun des opérateurs agissant dans la « zone de PUP » pour chacun de ces équipements. La commune avait donc tous les éléments en main pour communiquer un projet de convention de PUP aux deux sociétés.

Même si votre contrôle de l'erreur de droit est distancié en cassation de référé, nous pensons donc que le juge des référés en a bien commis une en ne jugeant pas propre à créer un doute sérieux le moyen tiré de ce que la commune avait fait une inexacte application du II l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme.

**3.3.** Un mot pour finir sur l'argumentation des requérantes, selon lesquelles l'éventuelle illégalité des décisions de refus de conclure une convention rejaillirait sur la légalité des décisions par lesquelles la commune a sollicité à titre de pièces complémentaires, dans le cadre de l'instruction de leurs demandes de permis d'aménager, un extrait de la convention de PUP liant ces sociétés à la collectivité. Cette demande paraît à première vue incongrue, la commune ayant précisément refusé de conclure cette convention avec les deux sociétés. Exiger la production d'un extrait de celle-ci revient ainsi à solliciter une pièce qu'elle sait impossible de produire.

Cette demande procède toutefois d'une stricte application de l'article R\*441-4-1 du code de l'urbanisme, selon lequel « *lorsque le projet d'aménagement fait l'objet d'une convention de projet urbain partenarial ou est situé dans un périmètre de projet urbain partenarial mentionné au II de l'article L. 332-11-3, la demande est accompagnée d'un extrait de la convention précisant le lieu du projet urbain partenarial et la durée de l'exonération de la taxe d'aménagement* ».

Cette rédaction n'est pas des plus limpides mais il en découle que la conclusion de la convention de PUP, qu'il s'agisse du « *PUP initial* » fondée sur le I de l'article L. 332-11-3 ou du « *PUP forcé* » de son II, doit précéder la demande de permis d'aménager, puisqu'à celle-ci doit être jointe un extrait de cette convention. En l'absence de toute production de cet extrait par les deux sociétés, la commune n'avait donc pas d'autres choix que de suspendre l'instruction des demandes de permis d'aménager, dans l'attente de leur production, à titre de pièces complémentaires.

La connexité établie par ces dispositions entre la convention de PUP et le permis d'aménager n'est pas sans importance. Elle revient en réalité à subordonner la délivrance du permis d'aménager à la conclusion préalable d'une convention de PUP. Cette situation conforte l'idée selon laquelle la commune est tenue de conclure cette convention lorsque le projet porté par l'opérateur qui la sollicite au titre du II de l'article L. 332-11-3 répond aux conditions qu'il fixe. Accepter que la commune puisse s'opposer, par principe, à la conclusion de la convention reviendrait en effet, par voie de conséquence, à priver l'opérateur de toute possibilité d'obtenir son permis d'aménager, ce qui nous semblerait questionnable au regard du droit de propriété. En revanche, si le permis d'aménager est subordonné à la conclusion de la convention, sa délivrance n'est pas pour autant automatique et dépendra de la conformité du projet aux règles d'urbanisme. En cas de méconnaissance de ces règles, la convention de PUP existera bel et bien mais sera dépourvue de tout objet, en l'absence d'autorisation d'urbanisme. Cette situation illustre la nature même d'une convention de PUP qui n'est qu'un outil de préfinancement d'un projet, dont la réalisation dépendra toujours d'une autorisation d'urbanisme.

4. Vous censurerez donc les deux ordonnances en tant qu'elles ont rejeté les demandes de suspension de l'exécution des deux décisions implicites de rejet nées du silence gardé par le maire sur les demandes tendant à la conclusion d'une convention de PUP, sans avoir à vous prononcer sur le second moyen du pourvoi, critiquant l'existence d'un détournement de pouvoir qui ne ressort pas des pièces du dossier.

5. Réglant l'affaire au fond dans la mesure de la cassation prononcée, vous rejetterez les deux demandes de suspension pour défaut d'urgence.

Rien en effet ne justifie de suspendre en urgence les deux décisions de refus de conventionner. Si les sociétés évoquent notamment les investissements déjà engagés, à hauteur d'un million d'euros, et la hausse des coûts de construction, elles ne démontrent pas en quoi les décisions affecteraient de manière grave et immédiate leur situation financière. Quant à la circonstance que leurs projets permettraient la construction de logements, elle ne constitue pas une considération d'intérêt général telle qu'elle justifierait de suspendre leur exécution. Enfin, les requérantes mettent en avant dans leur dernier mémoire la suppression en juin 2023, par la commune, de la zone de PUP. Si cette circonstance jette un doute sur le fait que le litige dispose encore d'un objet, elle atténue en tout état de cause sérieusement l'urgence à suspendre le refus de conclure une convention.

**Par ces motifs, nous concluons à l'annulation des deux ordonnances attaquées en tant qu'elles ont rejeté les demandes de suspension de l'exécution des deux décisions implicites de rejet nées du silence gardé par le maire sur les demandes tendant à la conclusion d'une convention de PUP, au rejet dans cette mesure des demandes présentées par les deux sociétés devant le juge des référés et au rejet du surplus des conclusions des deux pourvois.**