

ASSEMBLÉE NATIONALE

6 décembre 2016

STATUT DE PARIS ET AMÉNAGEMENT MÉTROPOLITAIN - (N° 4212)

Adopté

AMENDEMENT

N° CL172

présenté par

M. Mennucci, rapporteur et M. Le Bouillonec, rapporteur

ARTICLE ADDITIONNEL**APRÈS L'ARTICLE 40, insérer l'article suivant:**

L'article 22 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est ainsi rédigé :

« Art. 22. – Pour la mise en œuvre des actions et opérations nécessaires à un contrat de développement territorial, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent conclure avec une personne morale de droit public ou privé, un contrat portant à la fois sur la conception du projet d'aménagement global, l'élaboration d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme ainsi que la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à la réalisation du projet d'aménagement et la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à l'exécution de l'opération. La personne morale de droit public ou privé peut être chargée par le contrat d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Elle procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de l'opération.

« Pour la passation du contrat, les spécifications techniques formulées pour la définition des besoins comportent au moins le programme global de construction de l'opération d'aménagement avec une répartition indicative entre les programmes de logements, d'activité économique et la liste indicative des équipements publics à réaliser.

« Le programme global de construction de l'opération d'aménagement doit tenir compte des programmes locaux de l'habitat, dès lors que ceux-ci ont été adoptés.

« Les communes visées à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ne peuvent conclure un tel contrat qu'à la condition que le programme global de construction de l'opération d'aménagement intègre une augmentation du pourcentage de logements locatifs sociaux au sens du même article L. 302-5.

« Le contrat précise les conditions de versement d'une rémunération ou d'une prime au cas où il est interrompu à l'issue de la procédure de révision ou de modification du document d'urbanisme ou de l'enquête publique.

« Le contrat ne peut mettre à la charge du cocontractant 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 ces besoins.

« Les règles de passation applicables sont celles qui sont définies pour l'attribution des concessions d'aménagement.

« Sans préjudice des dispositions du premier alinéa, pour la réalisation des opérations d'aménagement ou de construction dans le périmètre desquelles est située une gare appartenant au réseau de transport public du Grand Paris ou à un réseau relevant, en application de l'article 20-2, de la maîtrise d'ouvrage de la Société du Grand Paris, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale compétents ou, après accord des communes ou de ces établissements publics, l'établissement public Société du Grand Paris peuvent conclure le contrat prévu par le présent article. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'aménagement rapide des quartiers de gare est un enjeu essentiel du succès du réseau du Grand Paris Express, notamment en matière de renforcement de l'attractivité métropolitaine et de production accrue de logements de qualité.

Le législateur a prévu, dans la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, des dispositifs exceptionnels permettant d'aménager plus efficacement les quartiers de gare. L'article 22 de cette même loi permet de confier à des partenaires publics ou privés un contrat qui porte à la fois sur la conception d'un projet d'aménagement global et sur sa réalisation. Ce texte est toutefois incomplet et encadré dans sa mise en œuvre. Il convient donc de le modifier afin de pouvoir le rendre opérationnel pour accélérer l'aménagement des abords des gares du Grand Paris Express et coordonner la livraison des opérations d'aménagement avec le calendrier de construction des gares.

Afin de permettre la mise en œuvre des contrats de développement territorial (CDT), la loi a en effet créé, dans son article 22, un contrat particulier permettant aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale cosignataires d'un CDT de confier à une personne publique ou privée une mission globale portant sur « sur la conception du projet d'aménagement global, l'élaboration d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme et la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement concourant à la réalisation du projet d'aménagement ».

L'article 22 permet ainsi au titulaire d'un contrat prévu par cet article, et c'est ce qui en fait l'intérêt, d'intervenir en amont, dès le stade de la conception de l'opération ; mais, curieusement, l'intervention en aval est limitée à la « maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement », à la différence de ce qui est le cas pour la concession d'aménagement prévue par l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

Il en résulte, notamment, qu'aucune précision n'est apportée au sujet des recettes de commercialisation, alors que le dernier alinéa prévoit la possibilité que le contrat mette à la charge du cocontractant le coût des équipements publics. On peut en déduire que le titulaire est implicitement autorisé à recouvrer les coûts correspondants, mais le caractère implicite de cette habilitation fait que le contrat suscite la méfiance des aménageurs et des établissements financiers et compromet donc son utilisation.

De manière plus générale, un rapprochement entre le contrat de l'article 22 et la concession d'aménagement s'impose de manière à bien faire apparaître que le titulaire du contrat peut prendre en charge l'opération d'aménagement et/ou de construction dans sa globalité afin d'éviter toute incertitude nuisible à l'efficacité du mécanisme.

Une clarification s'impose d'autant plus que le contenu de ce contrat a été défini par le législateur en référence à la fois au contrat de partenariat, à la concession d'aménagement et au marché public sans qu'en résulte un modèle économique et une qualification juridique précise. La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale avait observé dans son rapport qu'« il serait utile que le Gouvernement, au cours de la procédure législative, éclaire le Parlement sur la nature de ces contrats particuliers ». Ces éclaircissements ne sont jamais venus.

En apportant les compléments proposés ci-dessous, il devient clair que le contrat prévu à l'article 22 a une nature identique aux concessions d'aménagement et que, comme celles-ci, il peut relever de la catégorie des concessions ou de celle des marchés selon qu'ils opèrent ou non un transfert du risque d'exploitation.

Le contrat de l'article 22 prévoira généralement d'une part la réalisation d'équipements publics, d'autre part une rémunération par les recettes provenant de la commercialisation des biens immobiliers réalisés par le cocontractant. Le fait que la rémunération de l'opérateur soit assurée en tout ou partie par les recettes de commercialisation et non par des paiements de la personne publique n'empêche pas que dans certains cas le contrat puisse avoir le caractère d'un marché public de travaux et non d'une concession de travaux.

En effet, le critère de distinction entre le marché et la concession est non pas le mode de rémunération, mais l'absence ou l'existence d'un transfert du risque d'exploitation. Un contrat qui confie la réalisation, l'exécution ou la conception et l'exécution de travaux sans que le risque d'exploitation, au sens de l'ordonnance sur les concessions, soit transféré est donc un marché public. Cela peut se produire même en l'absence de paiement par l'adjudicateur, par exemple parce que le contrat comporte des clauses qui neutralisent le risque (garanties, révision des conditions financières, subventions,...).

Dans le cas du contrat de l'article 22 une difficulté provient de ce que si la phase de conception n'est pas dépassée et si le cocontractant est rémunéré pour ses diligences, le contrat peut s'achever sans qu'il y ait eu transfert de risque. Plutôt que de faire référence, comme le fait actuellement l'article 22, à ce qu'il qualifie de résiliation à la fin de la phase de conception, alors que la réalité est que la seconde phase du contrat n'est pas affermie et que la première phase donne lieu à rémunération, il est proposé que le contrat précise les conditions de versement d'une rémunération ou d'une prime au cas où il est interrompu à l'issue de la procédure de révision ou de modification du document d'urbanisme ou de l'enquête publique.

La possibilité de recours au contrat de l'article 22 est ouverte comme auparavant à la mise en œuvre des actions et opérations nécessaires à l'exécution d'un contrat de développement territorial, à la diligence des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Sans préjudice de ces dispositions, il est proposé d'étendre le recours à l'article 22 aux opérations d'aménagement ou de construction dans le périmètre desquelles est située une gare appartenant au RTPGP, au bénéfice des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents, ou, après accord de ces communes ou de ces établissements publics, à l'établissement public « Société du Grand Paris ».

En effet, une catégorie d'opérations est particulièrement importante pour la réussite du projet du Grand Paris ; il s'agit de la réalisation des gares, éléments intrinsèques des nouvelles infrastructures de transport. La bonne intégration des gares à leur environnement urbain passe par la conception et réalisation simultanées des espaces publics à leur pourtour et des constructions qui doivent être développées aux abords ou en surplomb des gares. Par ailleurs, l'aménagement des abords des gares constitue le complément nécessaire de celui des gares elles-mêmes, compte tenu notamment des exigences de sécurité, d'accessibilité, d'intermodalité, d'attractivité commerciale et économique qui s'imposent en la matière. Les collectivités territoriales et la Société du Grand Paris (SGP) ont une vision d'ensemble du réseau qui leur permet d'assurer la cohérence entre les différents projets d'aménagement et de construction autour des gares du réseau.