



N° 2404

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 2005

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI (n° 2352), *relatif aux concessions*  
**d'aménagement,**

PAR M. JEAN-PIERRE GRAND,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	9
<b>I.— DISCUSSION GENERALE</b> .....	9
<b>II.— EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	11
<i>Article 1<sup>er</sup> (article L. 300-4 du code de l'urbanisme) : Règles de publicité applicables aux concessions d'aménagement</i> .....	11
<i>Article 2 : Contenu du traité de concession d'aménagement</i> .....	17
<i>Article 3 (articles L. 300-5-1 et L. 300-5-2 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : Règles de publicité et de mise en concurrence applicables aux contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre</i> .....	20
<i>Article 4 : Participation des propriétaires à l'aménagement d'un terrain situé en ZAC</i> .....	24
<i>Article 5 : Mise en cohérence des articles L. 212-2 et L. 213-3 du code de l'urbanisme avec le régime des concessions d'aménagement</i> .....	26
<i>Article 6 : Adaptation des articles L. 1523-2, L. 1523-3 et L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales à la notion de concession d'aménagement</i> .....	26
<i>Article additionnel après l'article 6 : Création des sociétés publiques locales</i> .....	27
<i>Article additionnel après l'article 6 : Coordination</i> .....	29
<i>Article additionnel après l'article 6 : Prorogation du délai prévu par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit pour l'élaboration d'ordonnances</i> .....	29
<i>Article additionnel après l'article 6 : Validation des conventions signées avant la publication de la loi</i> .....	29
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	31
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION</b> .....	43



MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif aux concessions d'aménagement s'inscrit dans le cadre de la réforme du droit de la commande publique, mise en œuvre depuis le début de la décennie 1990.

Rappelons que le droit de la commande publique est un droit ancien : en ce qui concerne les marchés publics, depuis le Moyen Âge, les règles de publicité et de mise en concurrence applicables sont fondées sur l'obligation, avant la passation d'un marché, d'un « avis d'appel public » à concurrence, permettant à tous les candidats intéressés de se manifester. Cependant, s'agissant des concessions, on a rapidement admis, indépendamment des concessions indirectes conclues par voie d'adjudication, l'existence de concessions directes sans mise en concurrence, le choix du concessionnaire se faisant « *intuitu personae* ». Ce type de concessions a été consacré, pour les communes, par la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

Or, le droit de la commande publique a connu des évolutions profondes, s'agissant aussi bien des règles afférant aux marchés publics – marquées par la prise en compte croissante des directives communautaires, et réformées pour la dernière fois en 2004 – que du droit des délégations de service public, réformé par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite loi Sapin.

Sans remettre en cause le principe du choix *intuitu personae*, la loi Sapin prévoit la mise en place de procédures de passation favorisant la transparence de la sélection du candidat, tout en assurant une égalité de traitement entre les délégataires potentiels. Tendante à la prise en compte des principes de continuité du service public et d'égalité de traitement des usagers, la loi Sapin prévoit également la mise à disposition d'informations minimales au profit des différents candidats. Notons que cette évolution législative majeure ne correspondait pas à une exigence communautaire, les concessions de service public étant à l'époque exclues du champ des directives adoptées par la Communauté.

Cela étant, les conventions d'aménagement, passées en application du titre I<sup>(1)</sup> du livre III<sup>(2)</sup> du code de l'urbanisme ont été exclues du champ d'application des obligations de transparence et de publicité définies par la loi n° 93-122, pour être soumises par le code de l'urbanisme à un régime spécifique. En effet, en vertu de l'article L. 300-4 du code précité, les dispositions du chapitre IV du titre II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne sont pas applicables aux conventions publiques d'aménagement.

Rappelons que les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du code de l'urbanisme, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies ci-dessus et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Concrètement, une opération d'aménagement consiste en une action intermédiaire entre, d'une part, les actions de planification urbaine, fondées sur des schémas directeurs et sur les plans locaux d'urbanisme des différentes communes, et, d'autre part, la construction publique ou privée. Au cours d'une opération, l'aménageur – qui peut être, par exemple, une société d'économie mixte (SEM) d'aménagement ou un office public d'aménagement et de construction (OPAC) – achète des terrains bruts, généralement non viables, et revend des terrains aménagés et constructibles à des promoteurs. Cette démarche est originale en raison de sa mixité : l'autorité publique locale définit le programme de construction, le niveau d'équipements à atteindre et ses implications financières ; mais c'est un organisme distinct qui en assure la réalisation.

Or, la non soumission des conventions d'aménagement, fondée sur leur spécificité au regard des concessions classiques, s'est néanmoins avérée incompatible avec une jurisprudence communautaire de plus en plus exigeante en matière de droit de la commande publique.

Ainsi, faisant une interprétation téléologique du traité instituant la Communauté européenne, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a-t-elle considéré dans une décision *Telaustria* en 2000 que si les concessions de service public étaient exclues du champ des directives

---

(1) Relatif aux opérations d'aménagement ; l'article L. 300-1

(2) Relatif à l'aménagement foncier.

communautaires, les entités adjudicatrices étaient néanmoins tenues de respecter les principes fondamentaux du traité.

De surcroît, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du présent projet de loi, la Commission européenne a adressé à la France un avis motivé en date du 5 février 2004, contestant la compatibilité avec le droit communautaire des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux conditions et aux modalités d'octroi de conventions d'aménagement.

L'incompatibilité entre droit national et principes dégagés par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) est d'autant plus préjudiciable pour les collectivités locales souhaitant réaliser des opérations d'aménagement, que le juge administratif national a appliqué la jurisprudence du juge communautaire en la matière.

En effet, dans un arrêt du 9 novembre 2004, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que les conventions d'aménagement n'étaient pas exclues du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'Union européenne qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs aux obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats. Cette décision fait par conséquent peser des risques juridiques majeurs sur les projets d'aménagement des collectivités territoriales.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi qui vous est présenté vise à réformer le droit des contrats d'aménagement, en le soumettant à des principes de transparence, de publicité et de mise en concurrence. Il s'agit ainsi de supprimer la distinction entre les conventions d'aménagement dites publiques et les conventions ordinaires, pour revenir à la dénomination de concessions d'aménagement, en vigueur avant l'adoption de la loi dite « SRU ».

A cette fin, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi définit par conséquent un régime de concessions d'aménagement soumises à une procédure de publicité. Ce régime se substitue au dispositif actuel des conventions d'aménagement. L'article 2 du projet de loi définit de façon stricte le contenu des contrats de concession ainsi que les conditions de participation financière des collectivités aux opérations d'aménagement.

L'article 3 soumet les contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre à des règles de publicité et de mise en concurrence. Il exempte en revanche de ces obligations les concessions d'aménagement conclues entre un concédant et un aménageur sur lequel le concédant exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. Cette exemption est conforme à la jurisprudence de la Cour de Luxembourg en matière de « prestations in house », cette notion étant néanmoins strictement définie par le juge.

L'article 4 du projet de loi prévoit la signature d'une convention définissant les conditions de participation des propriétaires de terrains situés en

zone d'aménagement concerté (ZAC) à l'opération d'aménagement en cause. Enfin, les articles 5 et 6 sont d'ordre rédactionnel.

Votre rapporteur souhaite attirer votre attention sur l'importance que revêt, pour un nombre important de collectivités territoriales, une adoption rapide de ce projet de loi, et constate qu'il existe un certain consensus politique sur ce point, puisqu'à l'Assemblée nationale, M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues députés ont déposé le 23 mars 2005 une proposition de loi relative aux concessions d'aménagement. De même, au Sénat, M. Paul Blanc et plusieurs de ses collègues sénateurs ont présenté une proposition du même ordre.

Afin d'éviter tout contentieux ultérieur, tant à l'échelon national qu'à l'échelon communautaire, votre rapporteur vous invite à maintenir en l'état l'économie générale de ce texte, tout en regrettant néanmoins, dans un souci de sécurité juridique, qu'il ne comporte aucune disposition tendant à la validation des conventions d'aménagement en cours.

Enfin, votre rapporteur, ainsi que le Président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, vous proposent également la création, sur le modèle des autres Etats membres de l'Union européenne, de sociétés publiques locales. En effet, la France est le seul pays de l'Union européenne à avoir encadré la participation des collectivités territoriales au capital de sociétés anonymes de telle sorte que celles-ci ne puissent être ni actionnaire minoritaire, ni les uniques actionnaires d'une société anonyme publique. En outre, tous les Etats, à l'exception de la France, de l'Italie et du Royaume Uni, admettent la détention de 100 % du capital d'une entreprise publique locale par une ou plusieurs collectivités publiques ou par des collectivités publiques et d'autres entités publiques.

Or le droit communautaire et la confrontation du modèle français avec les entreprises publiques locales européennes suggèrent des solutions nouvelles qui soient de nature à favoriser l'action des collectivités locales dans le domaine de l'aménagement. En effet, le droit communautaire reconnaît l'existence d'un mode d'organisation du service public local et par conséquent, le droit, pour collectivités locales, d'attribuer directement des missions à des outils dont l'activité leur est exclusivement dédiée.

C'est pourquoi votre rapporteur vous propose de permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements, éventuellement avec d'autres personnes publiques, de disposer d'un nouvel outil, la société publique locale, dont le capital serait entièrement détenu par les collectivités territoriales et leurs groupements avec, le cas échéant, d'autres personnes publiques. La société publique locale offrirait aux collectivités locales des avantages qu'elles ne peuvent trouver dans d'autres formes juridiques tel l'établissement public local, particulièrement dans les domaines de la transparence, de la maîtrise, de la sécurité et de l'efficacité.



## EXAMEN EN COMMISSION

### I.— DISCUSSION GENERALE

Lors de sa réunion du 22 juin 2005, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Pierre Grand, le projet de loi relatif aux concessions d'aménagement (n° 2352).

Avant de céder la parole au rapporteur, le Président Patrick Ollier a rappelé l'importance du projet de loi, les sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement étant l'instrument qui permet aux maires d'aménager leurs villes. Il a ainsi constaté que pour les maires, les SEM constituaient le prolongement des services municipaux organisés autrement, apportant davantage de facilité et de souplesse pour cibler une opération d'aménagement et la réaliser. Il a ensuite tenu à rappeler, dans la perspective de la création de sociétés publiques locales d'aménagement, qu'au niveau européen, la France et le Luxembourg étaient les deux seuls pays où il n'y avait pas de sociétés locales à cent pour cent publiques. Il a par ailleurs estimé que si les établissements publics locaux d'aménagement mis en place par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine étaient des instruments très intéressants, leur création nécessitait au minimum une année alors que les SEM étaient des outils d'ores et déjà opérationnels. Ainsi, après avoir rappelé que le projet de loi aurait pour effet de soumettre toute SEM aux règles de publicité et de concurrence, quel que soit le degré de participation du secteur privé, il s'est prononcé en faveur de la création de sociétés publiques locales. Il a néanmoins noté que le Gouvernement n'était pas favorable à cette mesure, arguant du fait que ces structures seraient, de fait, exonérées des règles de publicité. Il s'est cependant dit lui-même très favorable à la création de ces sociétés à cent pour cent publiques qui permettraient aux maires d'avoir les moyens de conduire des projets d'ici les prochaines échéances municipales. S'appuyant sur les délais de création des établissements publics locaux d'aménagement et la durée moyenne de montage des projets d'aménagement, il a insisté sur le fait qu'il serait impossible aux maires de mener à bien leurs engagements sans ce nouvel instrument.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur, a souligné à son tour que le projet de loi concernait les élus locaux au premier chef avant de présenter les principales mesures du texte. Considérant la brièveté du texte, il a rappelé que l'objectif premier du projet de loi était de répondre aux exigences de transparence de la Commission européenne, objectif dont il a estimé qu'il répondait également aux convictions de la majorité. Il a ensuite expliqué que le contenu de la réforme visait, d'une part, à soumettre les contrats d'aménagement à des principes de transparence, de publicité et de mise en concurrence et, d'autre part, à supprimer la distinction entre les conventions d'aménagement dites publiques et les

conventions ordinaires, pour revenir à la dénomination de concessions d'aménagement en vigueur avant l'adoption de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU. Enfin, il a insisté sur le fait que dans un souci de sécurité juridique, l'adoption du projet de loi devrait permettre, non seulement de mettre le droit national en conformité avec le droit communautaire et d'éviter la censure du juge national, mais également de sécuriser les contrats passés. Il a donc exprimé son intention de soumettre à la Commission un amendement de validation des contrats déjà passés afin d'éliminer les risques de recours contre des opérations en cours ou terminées depuis peu.

M. Jean Proriol est intervenu afin d'exprimer son adhésion aux points de vue exposés par le Président et le rapporteur sur la question des SEM. Constatant qu'en l'état actuel de la législation, les fonds publics étaient limités à 85 % du capital des SEM et que les maires étaient en conséquence obligés de faire appel à des partenaires privés, il a dénoncé le manque de transparence du système actuel dans lequel les banques sont à la fois actionnaires et bailleurs de fonds des SEM par le biais des emprunts souscrits par celles-ci. Il a ainsi estimé que si le droit communautaire devait désormais s'appliquer et impliquait que les maires se séparent de leurs partenaires habituels au sein des SEM pour y faire entrer des personnes physiques, il était nécessaire d'aller au bout de cette démarche en mettant en place les mêmes instruments que nos voisins et en créant des SEM « monocommunes ».

M. Philippe Pemezec a exprimé son attachement aux SEM et a tenu à souligner leur efficacité aussi bien sur le territoire communal qu'à l'extérieur de celui-ci, émettant en conséquence des réserves sur une éventuelle limitation de leur champ d'action. Considérant que les SEM ne devaient pas être privées de cette souplesse et de cette possibilité, il s'est dit favorable à ce qu'elles puissent répondre à des appels d'offre sur des territoires autres que le territoire communal.

## II.— EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(article L. 300-4 du code de l'urbanisme)

#### **Règles de publicité applicables aux concessions d'aménagement**

Le présent article a pour objet de définir, conformément aux principes fondamentaux du droit communautaire, un régime de concessions d'aménagement soumises à une procédure de publicité. Ce régime se substitue au dispositif des conventions d'aménagement, actuellement dispensé des obligations définies par la loi Sapin s'agissant des contrats de concession. Cet article supprime également, conformément au principe de neutralité, la distinction entre les conventions publiques et les autres conventions.

#### **I.— Le droit actuel**

Dans sa version issue de l'article 8 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme prévoit la possibilité pour l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics de confier l'étude et la réalisation de leurs opérations d'aménagement foncier à toute personne publique ou privée y ayant vocation.

Les conventions ont un caractère public dès lors qu'elles sont passées avec un établissement public, une société d'économie mixte locale ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par des personnes publiques.

Or, le code de l'urbanisme exclut ces conventions du champ d'application des règles de publicité et de mise en concurrence définies par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin, pour les délégations de service public.

#### **A.— Le champ d'application de la loi Sapin**

1. La soumission des délégations de service public à une procédure de publicité

L'article 38 de la loi Sapin prévoit que « les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat ».

En outre, la collectivité publique dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur. Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire.

## 2. L'exclusion des conventions d'aménagement du champ d'application de la loi Sapin

Le troisième alinéa de l'article L. 300-4, dans sa rédaction issue de la loi dite SRU, prévoit que les dispositions de la loi Sapin relatives aux délégations de service public ne sont pas applicables aux conventions publiques d'aménagement. Cela signifie que ces dernières ne sont soumises ni aux règles de mise en concurrence ni aux procédures de publicité définies par la loi précitée.

La distinction entre délégations de service public et contrat d'aménagement se justifie notamment par la nature très particulière des opérations d'aménagement urbain. En effet, l'aménagement d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) est une opération distincte de la construction d'une piscine, ou d'un parking, par exemple, puisqu'elle suppose de tenir compte de critères de choix très différents, et notamment :

- de la maîtrise foncière, de la mise en état des sols, et de la manière dont l'aménageur dispose des constructions existantes, et veille au relogement éventuel des habitants les occupant ;
- des garanties de qualité urbanistique et architecturale du projet ;
- des garanties de respect des délais de réalisation de l'opération.

En outre, c'est avec l'adoption de la loi SRU qu'a été supprimée toute référence à la notion de concession d'aménagement pour ne viser que les conventions d'aménagement. Le législateur avait alors considéré que l'existence de la concession d'aménagement occasionnait une confusion dommageable au regard du droit européen.

### **La mission dévolue au titulaire d'une opération d'aménagement de zone**

- acquérir les terrains à bâtir compris dans le périmètre de la zone ;
- réaliser les équipements généraux devant être remis à la collectivité territoriale ;
- revendre les terrains aménagés à des constructeurs.

## **B.— Les problèmes posés par cette réglementation**

1. Une incompatibilité manifeste avec la jurisprudence qui fait peser des risques juridiques sur les projets d'aménagement des collectivités locales

*a) Le respect des principes fondamentaux du droit communautaire : transparence et non discrimination*

Dans sa décision du 7 décembre 2000, Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH et Telekom Austria A.G, aff. C-324/98 <sup>(1)</sup>, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a précisé que « nonobstant le fait que [les concessions de service public] sont, au stade du droit communautaire, exclues du champ d'application de la directive n° 93/38 <sup>(2)</sup>, les entités adjudicatrices les concluant sont néanmoins tenues de respecter les règles fondamentales du traité en général et le principe de non discrimination en raison de la nationalité en particulier, ce principe impliquant, notamment, une obligation de transparence qui permet au pouvoir adjudicateur de s'assurer que ledit principe est respecté. Cette obligation de transparence qui incombe au pouvoir adjudicateur consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture du marché de services à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication. »

Ainsi la Cour de Luxembourg considère-t-elle que la transparence est le complément utile du principe de non discrimination dans la mesure où elle permet de vérifier que le contrat n'est pas attribué en fonction de la nationalité.

*b) L'avis motivé de la Commission du 5 février 2004*

Le 5 février 2004, la Commission européenne a adressé à la France l'avis motivé n° 2001/4145, au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne, en raison de la non compatibilité avec le droit communautaire des dispositions du code de l'urbanisme qui sont relatives aux modalités d'attribution des conventions d'aménagement. Deux points dans cet avis méritent d'être relevés.

D'une part, la Commission remarque que l'article L. 300-4 du code précité distingue les conventions publiques, conclues avec des établissements publics, des conventions ordinaires, conclues avec un aménageur public ou privé. La Commission a considéré que cette distinction posait « *un problème de compatibilité au regard des règles du Traité et de celles des directives communautaires en matière de marchés publics* ».

---

(1) Cette décision est publiée sur le site de la CJCE : [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int).

(2) Il s'agit de la directive n° 93/38/CEE du 14 juin 1993 modifiée portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

D'autre part, la Commission constate que le régime actuel des conventions d'aménagement « *ne prévoit aucun encadrement de la procédure d'octroi de ces conventions et dispense ce type de conventions de toute procédure de publicité et de mise en concurrence tant au niveau national qu'au niveau communautaire* ».

*c) Les incidences de la jurisprudence communautaire sur la jurisprudence nationale : un risque juridique pour les conventions publiques d'aménagement*

Dans un arrêt du 9 novembre 2004, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé, en conformité avec le juge communautaire, qu'une convention conclue en application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme n'était « pas pour autant exclue du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'Union [européenne] qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs aux obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats ». Une telle décision fait peser un risque juridique majeur sur les conventions d'aménagement ayant été conclues avec les collectivités et n'ayant pas fait l'objet d'une procédure de publicité.

## 2. Une incompatibilité avec le principe de neutralité

Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi, les dispositions du code de l'urbanisme réservant la signature des conventions publiques d'aménagement aux sociétés d'économie mixte locales et aux établissements publics d'aménagement, sont incompatibles avec les principes communautaires de neutralité à l'égard du statut public ou privé des entreprises, de non discrimination et d'égalité de traitement.

## **II.— La nécessité de définir strictement les contrats de concession tout en les soumettant à des procédures de publicité**

Sans remettre en cause la possibilité pour les collectivités d'un choix *intuitu personae* de l'aménageur, il semble nécessaire, dans un souci de transparence, de sécurité juridique et de mise en cohérence avec le droit communautaire, de clarifier la définition de ces contrats et de les soumettre à des procédures de publicité, en harmonie, aussi bien avec la jurisprudence communautaire qu'avec le droit interne de la commande publique.

### 1. La nécessaire soumission à une procédure de publicité permettant la présentation d'offres concurrentes

C'est pour éviter tout risque d'insécurité juridique que le présent projet de loi soumet les contrats de concession d'aménagement à des obligations de publicité ; cela constitue la principale évolution juridique apportée par le projet de loi. L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue du projet de loi prévoit en effet que « l'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de

plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat ».

Notons que si la mention de la non soumission des contrats d'aménagement à la loi Sapin est supprimée, il n'en demeure pas moins qu'afin de maintenir la spécificité des opérations d'aménagement par rapport aux délégations de service public, le projet de loi ne soumet pas les concessions d'aménagement à la loi Sapin proprement dite, mais à un régime particulier. En effet, contrairement aux délégations de service public, en matière d'aménagement concerté, les critères qualitatifs d'un projet prévalent sur ses critères financiers.

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer, le projet de décret précité prévoit l'insertion au livre troisième de la partie réglementaire du code de l'urbanisme, d'une section II relative aux concessions d'aménagement.

Le décret prévoirait que préalablement à la passation d'une concession d'aménagement, le concédant publie un avis :

– dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales et dans une publication spécialisée dans les domaines des travaux publics, de l'urbanisme ou de l'architecture ;

– précisant la date limite de présentation des offres de candidature ;

– mentionnant les caractéristiques essentielles du traité de concession envisagé (notamment son objet et sa nature).

Il est également prévu qu'un avis soit adressé à l'Office des publications de l'Union européenne, lorsque la participation financière prévisionnelle du concédant excède 5 900 000 euros hors taxes.

Le concédant serait également tenu d'adresser à chacun des candidats un document précisant les caractéristiques essentielles de l'opération d'aménagement prévue.

C'est aussi pour tenir compte de la spécificité des concessions d'aménagement que le décret prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de désigner des commissions chargées des concessions d'aménagement, composées de membres de la majorité et de l'opposition, qui soient distinctes des commissions de délégation de service public, prévues par l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, sauf décision contraire de la collectivité en cause.

La Commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 8**). Elle a ensuite rejeté un amendement de Mme Nathalie Gautier, prévoyant que la commission mentionnée à l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales chargée de l'examen des offres dresse la liste

des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la gestion d'une opération d'aménagement.

## 2. La clarification des relations entre personne publique et aménageur et la soumission des concessions au principe de neutralité

Le projet de loi prévoit de remplacer la notion de convention publique d'aménagement par la notion de concession d'aménagement. Afin d'éviter toute incompatibilité entre le droit de l'urbanisme et les principes de neutralité, de non discrimination et d'égalité de traitement, la distinction entre conventions d'aménagement dites publiques et conventions ordinaires est supprimée.

C'est le concessionnaire qui assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements tels qu'ils sont prévus dans la concession. Rappelons que le maître d'ouvrage est la personne morale qui décide de la construction d'un ouvrage, en assure le financement, et le confie à un maître d'œuvre – ce dernier en assurant la réalisation.

Votre rapporteur vous propose un amendement modifiant la première phrase du quatrième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, afin de préciser que le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. En effet, le contenu des missions confiées aux aménageurs dans le cadre des concessions d'aménagement ne peut être réduit aux travaux, aux études de réalisation, aux achats et reventes de biens immobiliers : ces missions peuvent également inclure des tâches liées à l'accompagnement social ainsi qu'à la promotion de l'opération.

La Commission a examiné deux amendements identiques présentés l'un par le rapporteur et l'autre par Mme Nathalie Gautier visant à élargir la définition des missions confiées aux aménageurs dans le cadre des concessions d'aménagement. La Commission a adopté l'amendement du rapporteur (**amendement n° 9**), l'amendement de Mme Nathalie Gautier devenant sans objet.

En outre, le concessionnaire peut, comme c'est le cas actuellement, être chargé d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération. Concrètement, le concessionnaire achète pour son propre compte les terrains nécessaires à l'opération, ceux-ci faisant dès lors partie de son patrimoine, et non, de celui de la commune.

Pour ce faire, il peut notamment procéder par voie d'expropriation ou de préemption.

Si le droit de préemption constitue un moyen d'acquérir la propriété d'un bien par substitution à l'acheteur au moment de la vente, le droit d'expropriation est un moyen autoritaire d'acquisition de la propriété. Dans le droit en vigueur, l'instauration du droit de préemption appartient au conseil municipal pour le droit



de préemption urbain, au conseil général pour les espaces naturels sensibles du département et à l'Etat pour les zones d'aménagement différé. Ces différentes autorités peuvent ensuite faire bénéficier de ce droit d'autres personnes publiques ou privées. En revanche, seule la collectivité locale a l'initiative de l'opération d'expropriation, après l'établissement par l'Etat d'une déclaration d'utilité publique. Mais actuellement, d'autres personnes publiques, telles que les sociétés d'économie mixte, peuvent bénéficier de la procédure.

Par rapport au droit existant, le projet de loi prévoit donc, en harmonie avec le droit communautaire de la concurrence, l'extension à d'autres personnes morales, publiques ou privées, que les SEM, de la possibilité de procéder par voie d'expropriation. Néanmoins, si le concessionnaire est bénéficiaire de l'ordonnance d'expropriation, il n'en demeure pas moins qu'en raison des prérogatives mises en œuvre et de l'atteinte portée au droit de propriété, seul l'Etat peut <sup>(1)</sup>, à la demande de la collectivité locale concernée, déclarer d'utilité publique une procédure d'expropriation.

Enfin, le concessionnaire procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

La Commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

## Article 2

### Contenu du traité de concession d'aménagement

Le présent article a pour objet de définir le contenu, obligatoire à peine de nullité, des traités de concession d'aménagement.
---

#### **I.— Le droit actuel : Une liberté contractuelle encadrée à des fins de contrôle de l'usage des deniers publics**

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme précise les modalités de mise en œuvre de l'article L. 300-4 du même code, s'agissant des conventions d'aménagement passées avec un établissement public, avec une SEM locale ou une SEM détenue majoritairement par l'Etat, des régions, des départements, des communes ou des groupements de communes.

Issu de l'article 10 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'article L. 300-5 limite la liberté contractuelle des collectivités lorsque celles-ci participent au coût de l'opération

---

(1) *L'Etat a une compétence exclusive en matière d'expropriation puisqu'il prend la décision qui déclenche la procédure d'expropriation ainsi que l'acte essentiel de déclaration d'utilité publique. En d'autres termes, le titulaire du droit d'exproprier, c'est l'autorité au nom de laquelle on exproprie, c'est-à-dire l'Etat, car l'expropriation est une prérogative régaliennne exorbitante du droit commun. La Cour de Cassation a confirmé la compétence exclusive de l'Etat en la matière dans une jurisprudence Meyniel de 1985.*

d'aménagement. Cet article définit également les modalités de contrôle exercées sur ces opérations par les collectivités. Enfin, il prévoit la possibilité pour les opérations d'aménagement de bénéficier de subventions en provenance d'autres collectivités en vue de financer les actions d'aménagement public.

### 1. Modalités de participation financière des collectivités

Dans le droit en vigueur, l'article L. 300-5 précise tout d'abord les modalités de participation financière des collectivités. Ainsi, la convention doit-elle prévoir, sous peine de nullité :

– les modalités de participation financière de la collectivité, qui peut prendre la forme d'apports en nature ;

– le montant total de cette participation, et le cas échéant, sa répartition en tranches annuelles ;

– les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité ou le groupement contractant. A cet effet, la loi prévoit que la société doit fournir chaque année un compte rendu financier avec une annexe comprenant un bilan prévisionnel, un plan de trésorerie et un tableau des acquisitions et cessions.

### 2. Un contrôle poussé exercé par l'assemblée délibérante sur les opérations d'aménagement

L'article L. 300-5 prévoit que l'ensemble des documents précités est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contractant qui a le droit de contrôler les renseignements fournis. Il dispose en outre que la participation précitée est approuvée par l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contractant. En outre, toute révision de cette participation doit faire l'objet d'un avenant à la convention, approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement contractant au vu d'un rapport spécial établi par l'aménageur.

### 3. Versement de subventions en provenance d'autres collectivités

L'article L. 300-5 prévoit la possibilité pour d'autres collectivités que la collectivité contractante, d'apporter des subventions aux opérations d'aménagement. Ainsi les collectivités locales non signataires de la convention pourront-elles verser des subventions à l'aménageur, sous réserve de l'accord de la collectivité contractante et d'un contrôle de l'utilisation des fonds.

## II.— Un contrat au contenu précisé

L'article 2 du présent projet de loi tire tout d'abord les conséquences des modifications prévues à l'article 1<sup>er</sup>, en ne faisant plus référence aux conventions publiques, et tend à encadrer très strictement le contenu des traités de concession d'aménagement, puisqu'il prévoit à l'article L. 300-5 nouveau que le traité de concession d'aménagement précise :

– l'objet du contrat, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut éventuellement être prorogé ou modifié ;

– les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par le concédant, ainsi que, éventuellement, les conditions et les modalités d'indemnisation du concessionnaire.

Votre rapporteur vous propose un amendement précisant que c'est non seulement lorsque le concédant décide de participer au coût de l'opération sous forme d'apport financier, mais également sous forme d'apport en terrains que le traité doit préciser, à peine de nullité, l'ensemble des éléments précités.

La Commission a adopté cet amendement (**amendement n° 10**), un amendement similaire de Mme Nathalie Gautier, devenant sans objet.

Tout en maintenant, les dispositions en vigueur en matière de participation financière des collectivités aux opérations d'aménagement<sup>(1)</sup>, le 2<sup>o</sup> et le 3<sup>o</sup> du paragraphe II de l'article 2 du projet de loi apportent des modifications rédactionnelles à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, afin de prendre en compte la notion de concession, qui remplace celle de « convention », et en substituant les termes de « concédant » et de « concessionnaire », aux termes de « collectivité ou groupement contractant », d'une part, et de « société », d'autre part.

Le 4<sup>o</sup> du présent article propose une nouvelle rédaction du huitième alinéa de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. Il prévoit que l'ensemble des documents devant être inclus dans le traité de concession est soumis à l'examen de l'organe délibérant du concédant, lorsqu'il s'agit d'une collectivité locale ou d'un établissement public de coopération intercommunale. Ces documents doivent être remis à l'autorité administrative, c'est-à-dire au préfet, lorsque le concédant est l'Etat.

La Commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 11**), ainsi qu'un autre amendement du même auteur (**amendement n° 12**), visant à préciser que le délai d'examen par la collectivité des documents prévus à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme est de trois mois.

---

(1) cf. ci-dessus : « modalités de participation financière des collectivités ».

Le 5° et le 6° du présent article apportent des modifications rédactionnelles au neuvième et au dernier alinéas de l'article L. 300-5, de même portée qu'au 2° et au 3° du présent article. En outre, ces deux alinéas de l'article L. 300-5 ont une portée étendue, non plus seulement aux collectivités territoriales et à leurs groupements, mais également à l'Etat.

La Commission a adopté trois amendements rédactionnels du rapporteur (**amendements n° 13, n° 14 et n° 15**) et l'article 2 ainsi modifié.

### *Article 3*

(articles L. 300-5-1 et L. 300-5-2 [nouveaux] du code de l'urbanisme)

#### **Règles de publicité et de mise en concurrence applicables aux contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre**

Le présent article a pour objet de soumettre les contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre à des règles de publicité et de mise en concurrence. Il exempte en revanche de ces obligations les concessions d'aménagement conclues entre un concédant et un aménageur sur lequel le concédant exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

#### **I.— La soumission de la totalité des contrats de travaux à une procédure de mise en concurrence**

L'article L. 300-5-1 nouveau prévoit que « lorsque le concessionnaire n'est pas soumis au code des marchés publics ou aux dispositions de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence, les contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre conclus par lui pour l'exécution de la concession sont soumis à une procédure de publicité et de mise en concurrence définie par décret en Conseil d'Etat ».

Il s'agit ainsi de soumettre à une procédure de mise en concurrence la totalité des pouvoirs adjudicateurs, dès lors qu'ils concluent des contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre.

##### **1. Les personnes publiques soumises au code des marchés publics**

L'article 2 du code des marchés publics prévoit que le code s'applique :

1° aux marchés conclus par l'Etat, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;

2° Aux marchés conclus en vertu d'un mandat donné par une des personnes publiques mentionnées ci-dessus.

Par conséquent, les SEM et les entreprises privées en sont exclues.

Le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics, en vigueur depuis le 10 janvier 2004, se distingue du précédent code des marchés, datant de 2001, par le relèvement des seuils des procédures formalisées, de telle sorte que s'agissant des marchés de fournitures, les marchés d'un montant inférieur à 150 000 euros pour l'Etat, et de 230 000 euros pour les collectivités territoriales, ne sont pas soumis au code précité ; s'agissant des marchés de travaux, le seuil a été porté à 230 000 euros.

En outre, dans le cadre du nouveau code, une obligation de publicité est imposée à tous les marchés – le choix des supports devant être guidé par la volonté de susciter le plus grand nombre de candidatures possibles. Le code pose également le principe de la recherche de l'offre économique la plus avantageuse comme garantie de l'efficacité de l'achat.

## 2. Les règles applicables aux pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics

### *a) La loi n° 91-3 du 3 janvier 1991*

La loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marché constitue l'un des nombreux textes tendant à adapter les règles applicables aux organismes non soumis au code des marchés publics, au même titre que la loi Sapin, notamment. La loi n° 91-3 précitée soumet la passation de certains contrats à des règles de publicité et de concurrence, en particulier les marchés publics d'organismes considérés comme des pouvoirs adjudicateurs par le droit communautaire, à l'exemple des personnes privées agissant pour le compte de personnes publiques ou pour l'exécution du service public.

### *b) L'article 48-1 de la loi n° 93-122, applicable aux SEM*

S'agissant des SEM, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2005-649, un régime très particulier était défini par le paragraphe I de l'article 48 de la loi n° 93-122 dite « loi Sapin ». En vertu du I de cet article, les contrats des travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre conclus pour l'exécution ou les besoins du service public par les sociétés d'économie mixte, en leur nom ou pour le compte de personnes publiques, sont soumis aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus par le code des marchés publics dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

### *c) L'abrogation de ces deux textes par l'ordonnance n° 2005-649*

Or, l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, prise en application de l'article 65 de la loi de simplification du droit, abroge, à l'article 42 :

– le titre II, à l'exception de ses articles 9, 11, 11-1 et 11-2, de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence ;

– la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 relative aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications ;

– l'article 48-1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Votre rapporteur vous propose par conséquent un amendement rédactionnel tendant à remplacer la référence à la loi n° 91-3 par une référence à l'ordonnance n° 2005-649.

### 3. Les règles applicables aux entreprises privées

Dans tous les autres cas non visés par les textes précités, c'est-à-dire les cas où des entreprises privées concluent des contrats de travaux, d'étude ou de maîtrise d'œuvre, l'article L. 300-5-1 introduit par le projet de loi soumet cependant le concessionnaire à une obligation de publicité et de mise en concurrence.

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Nathalie Gautier visant à soumettre aux principes de publicité et de mise en concurrence prévues par l'ordonnance n° 2005-649 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics les contrats de travaux, d'études ou de maîtrise d'œuvre conclus par l'aménageur pour l'exécution de la concession.

Emettant un avis défavorable à son adoption, le rapporteur a indiqué qu'il ne distinguait pas le cas où les travaux bénéficient d'un financement public du cas où ces travaux sont réalisés par un aménageur privé avec des fonds privés. Il a en outre indiqué qu'un décret fixerait les dispositions relatives aux aménagements réalisés sans fonds publics.

Mme Nathalie Gautier a indiqué que son amendement visait plus spécifiquement le cas où les travaux réalisés dans les opérations d'aménagement sont destinés à être incorporés au domaine public, estimant que, dans ce cas, tous les aménageurs devaient être soumis aux mêmes règles de concurrence. Elle a en effet indiqué qu'actuellement, un aménageur privé n'est pas soumis aux mêmes règles de concurrence que celles applicables aux sociétés d'économie mixte pour un même contrat de travaux ou de main-d'œuvre.

M. Yves Simon a déploré le fait que l'amendement aille dans le sens d'une mise en concurrence accrue des entreprises nationales par rapport aux entreprises

des Etats membres de l'Union européenne. M. Léonce Deprez a en revanche apporté son soutien aux arguments de Mme Nathalie Gautier. Le rapporteur a estimé que cet amendement était dangereux, dans la mesure où il pourrait conduire à condamner les sociétés privées. Il a ajouté qu'une entreprise à capitaux totalement privés devait rester libre de passer des marchés selon les modalités qu'elle a choisies.

M. François Brottes a indiqué que le groupe socialiste voulait assurer, par le biais de cet amendement, la conformité des contrats de travaux au droit communautaire de la concurrence.

Le rapporteur, soutenu par M. Jean Proriol, ayant maintenu son opposition à cet amendement, la Commission l'a rejeté.

Puis, elle a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 16**), remplaçant la référence à la loi n° 91-3 par une référence à l'ordonnance n° 2005-649.

## **II.— L'exclusion des prestations intégrées du champ des règles de publicité et de mise en concurrence**

L'article L. 300-5-2 nouveau du code de l'urbanisme prévoit que « les dispositions de l'article L. 300-5 ne sont pas applicables aux concessions d'aménagement conclues entre le concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec lui ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui le contrôlent ».

Cette disposition reprend, au profit des concessions d'aménagement, un principe applicable aux marchés publics, et qui transpose en droit interne la jurisprudence de la CJCE, en matière de prestations intégrées, encore appelées prestations « in house ».

En effet, dans un arrêt n° C-107/98, Teckal, du 18 novembre 1998, la Cour a posé pour principe que « la directive 93/36 CEE du Conseil du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, est applicable lorsqu'un pouvoir adjudicateur envisage de conclure par écrit, avec une entité distincte de lui au plan formel, et autonome par rapport à lui au plan décisionnel, un contrat à titre onéreux ayant pour objet la fourniture de produits, que cette entité soit elle-même un pouvoir adjudicateur ou non. »

Par conséquent, la Cour a posé deux conditions à l'application de l'exception de la prestation « in house » :

– d’une part, il faut que l’entité adjudicatrice « exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu’elle exerce sur ses propres services <sup>(1)</sup> ». En effet, dans ces conditions, les missions que le pouvoir adjudicateur est susceptible de confier au prestataire, ne seront pas traitées autrement que si elles avaient été simplement déléguées en son sein. La capacité de la collectivité à peser sur le fonctionnement du prestataire et l’absence d’autonomie qui en découle pour ce dernier privent de tout intérêt le recours à une mise en concurrence préalable ;

– d’autre part, il faut que la personne morale prestataire « réalise l’essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent ». La jurisprudence communautaire ne fixe pas néanmoins de seuil chiffré pour la détermination de l’essentiel de l’activité.

Ainsi que le rappelle le Conseil d’Etat <sup>(2)</sup>, « cette position de la Cour permet en droit communautaire d’être neutre quant au choix d’une collectivité d’ « internaliser » une prestation ou de l’ « externaliser » par création d’un outil propre ».

La jurisprudence Teckal transposée par le présent article pourra notamment s’appliquer aux établissements publics d’aménagement faisant de la rénovation urbaine en application du chapitre II du titre Ier de la loi n° 2003-710 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

La Commission a adopté l’article 3 ainsi modifié.

#### *Article 4*

### **Participation des propriétaires à l’aménagement d’un terrain situé en ZAC**

Outre des modifications d’ordre rédactionnel, l’article 4 du projet de loi prévoit la signature d’une convention définissant les conditions de participation des propriétaires de terrains situés en ZAC à l’opération d’aménagement en cause.

#### **I.— Mise en cohérence rédactionnelle**

Le présent article opère tout d’abord une mise en cohérence rédactionnelle entre l’article L. 311-5 du code de l’urbanisme, relatif aux zones d’aménagement concerté (ZAC), et l’article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi qui substitue à la notion de « convention » la notion de « concession d’aménagement ».

---

(1) Rappelons qu’en vertu d’une décision CAMIF rendue par le Conseil d’Etat le 27 juillet 2001, le seul contrôle de tutelle ne suffit pas à lui seul : le contrôle analogue doit s’inscrire dans un lien de dépendance institutionnel excluant l’autonomie du cocontractant.

(2) Conseil d’Etat, Rapport public 2002, Collectivités publiques et concurrence.



## **II.— Signature d'une convention entre concédant ou concessionnaire et propriétaires de terrains situés en ZAC**

En outre, l'article 4 du projet de loi complète l'article L. 311-5 du code de l'urbanisme par un alinéa disposant que « lorsque le concédant ou le concessionnaire conclut avec des propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement, cette convention est distincte de la convention de participation financière prévue par le dernier alinéa de l'article L. 311-4 ».

### **1. Le régime des zones d'aménagement concerté**

Les zones d'aménagement concerté (ZAC), prévues par l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, sont définies comme les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

En pratique, l'activité des ZAC s'oriente de plus en plus vers la restructuration et la restauration d'ensembles immobiliers, bien qu'en principe elles aient été conçues en vue de la création de terrains à bâtir. Cette tendance s'accroît avec le renouvellement urbain. Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, les ZAC peuvent être implantées en toutes zones prévues par le plan local d'urbanisme.

### **2. L'obligation pour les collectivités publiques de signer une convention en cas de participation financière du constructeur**

En vertu du quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi SRU, lorsqu'une construction est édiflée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, une convention conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le constructeur précise les conditions dans lesquelles celui-ci participe au coût d'équipement de la zone. La convention constitue une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir.

Ainsi les constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur sont-ils tenus de conclure avec la personne publique une convention qui précise les conditions de leur participation.

### **3. La possibilité pour le constructeur de signer une convention de coordination des chantiers de construction et d'aménagement**

Les conventions rendues possibles – mais non obligatoires – par l'article 4 du projet de loi se distinguent des conventions de participation précitées.

En effet, les conventions de l'article L. 311-4, tel qu'en vigueur, visent le cas particulier des terrains n'ayant pas été cédés, loués ou concédés par l'aménageur de la ZAC. En revanche, les conventions de l'article L. 311-5, dans sa rédaction issue du projet de loi, visent la participation à l'aménagement prévu des propriétaires de terrains, situés dans une ZAC.

Surtout, ces conventions se distinguent par le fait que c'est le constructeur qui décide de signer une convention, soit avec le concessionnaire, soit avec la collectivité concédante <sup>(1)</sup>.

Enfin, les conventions de l'article L. 311-5 sont facultatives et ont pour but de coordonner les chantiers de construction et d'aménagement.

La Commission a adopté cet article sans modification.

#### *Article 5*

##### **Mise en cohérence des articles L. 212-2 et L. 213-3 du code de l'urbanisme avec le régime des concessions d'aménagement**

Le présent article a pour objet une mise en cohérence rédactionnelle entre les articles L. 212-2 et L. 213-3 du code de l'urbanisme, relatifs au droit de préemption s'exerçant dans les zones d'aménagement différé (ZAD), et l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi qui supprime la notion de « conventions d'aménagement » au profit de la notion de « concessions d'aménagement ».

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a adopté cet article sans modification.

#### *Article 6*

##### **Adaptation des articles L. 1523-2, L. 1523-3 et L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales à la notion de concession d'aménagement**

Le présent article a pour objet une mise en cohérence rédactionnelle entre les articles L. 1523-2, L. 1523-3 et L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales – relatifs au contenu des conventions d'aménagement conclues entre les sociétés d'économie mixte d'une part, et les collectivités ou leurs groupements d'autre part – et l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi qui supprime la notion de « conventions d'aménagement » au profit de la notion de « concessions d'aménagement ».

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur (**amendements n° 17 et n° 18**) ainsi que l'article 6 ainsi modifié.

---

(1) Il convient de noter que ces conventions peuvent également être tripartites, c'est-à-dire signées entre le constructeur, l'aménageur et la commune.

*Article additionnel après l'article 6*

**Création des sociétés publiques locales**

La Commission a examiné un amendement présenté par le président Patrick Ollier et le rapporteur visant à autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à prendre des participations, avec d'autres personnes publiques, dans des sociétés publiques locales dont elles détiennent la totalité du capital.

Indiquant qu'une partie du Gouvernement était opposée à l'adoption de cet amendement, le président Patrick Ollier a rappelé que la possibilité, ouverte par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dite « *loi Borloo* », de créer des établissements locaux d'aménagement avec un capital entièrement public ne permettait pas de mener à bien rapidement certains projets.

Il a estimé nécessaire de prévoir la possibilité de créer des sociétés publiques locales, juridiquement distinctes des services de la collectivité locale, lui permettant de mettre en œuvre ses projets d'aménagement avec une certaine souplesse sans pour autant avoir recours à la création d'une société d'économie mixte. Il a souhaité qu'il soit précisé que le champ d'action de cette nouvelle société serait limité au périmètre de la collectivité qui en est à l'origine.

Le rapporteur a également estimé nécessaire de limiter l'action de cette société au périmètre de la collectivité qui l'a créée. Il a en outre indiqué que la détention du capital de ces sociétés par des personnes publiques serait un gage de transparence, par rapport au régime actuellement applicable aux sociétés d'économie mixte.

M. Léonce Deprez s'est interrogé sur la nature de ces sociétés publiques locales.

Estimant que cet amendement conduirait à introduire une disposition très importante dans le projet de loi, M. François Brottes a jugé paradoxal que la majorité actuelle veuille protéger de la concurrence certaines interventions des collectivités locales.

Il s'est interrogé sur la limitation du champ d'intervention de ces sociétés au seul périmètre de la collectivité locale l'ayant créée, rappelant que les régies municipales d'électricité s'étaient depuis peu affranchies d'une limitation comparable.

Il a en outre demandé si ces sociétés ne conduiraient pas à privatiser l'ensemble des services municipaux, un maire pouvant créer une société publique locale pour gérer tout service relevant actuellement de services de la commune. Il a donc estimé que ces sociétés pourraient être utilisées pour contourner le droit applicable à la fonction publique territoriale ou aux délégations de service public. Il a néanmoins reconnu la nécessité d'examiner un dispositif en vigueur dans les autres Etats de l'Union européenne.

M. Jean Proriol a rappelé que cet amendement ne conduirait pas à supprimer les sociétés d'économie mixte, avec une participation publique variable entre 50 et 85 % du capital et la possibilité d'intervenir en dehors du territoire de la collectivité qui en est à l'origine.

Il a estimé qu'il créait un nouvel outil juridique à la disposition des collectivités. Indiquant qu'il existait aujourd'hui 16 000 sociétés de ce type dans les 25 pays membres, salariant environ 1,125 million de personnes en toute légalité, il a estimé que les instances européennes seraient déjà intervenues si un tel dispositif était contraire au droit communautaire.

Il a précisé que la société publique locale aurait le statut d'une société anonyme dont le capital est détenu en totalité par des personnes publiques.

Il a estimé que la possibilité de créer des sociétés publiques locales mettrait un terme aux contentieux relatifs à la conformité du fonctionnement de certaines sociétés d'économie mixte avec le droit communautaire, et permettrait de rendre plus transparent leur fonctionnement actuel. Il a jugé que les sociétés publiques locales répondaient à la même logique que celle des établissements d'aménagement local prévus par l'article 61 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003, tout en n'étant pas limitées à la rénovation urbaine.

Le président Patrick Ollier a estimé que le fonctionnement actuel des sociétés d'économie mixte, bien que conforme au droit communautaire, reposait sur une certaine hypocrisie, dans la mesure où la procédure de mise en concurrence n'empêche pas que la collectivité choisisse la société qu'elle a créée. Il a estimé nécessaire de clarifier la situation, afin d'éviter les contentieux.

Le rapporteur a indiqué que les dérives éventuelles de ce nouveau dispositif seraient immédiatement relevées par les chambres régionales des comptes. Il a en outre proposé un sous-amendement visant à préciser que ces sociétés sont dédiées à l'aménagement du périmètre de la collectivité locale.

M. Jean Proriol a proposé un sous-amendement concurrent, prévoyant que ces sociétés sont dédiées « *à l'aménagement et à l'équipement du territoire de leurs actionnaires* ».

M. Daniel Boisserie a estimé nécessaire de préciser que ces sociétés sont dédiées exclusivement à l'aménagement et à l'équipement des territoires sur lesquels elles sont créées.

Après que M. François Brottes a indiqué que le groupe socialiste ne participerait pas au vote, M. Jean Proriol et M. Yves Simon ont précisé qu'ils souhaitaient cosigner l'amendement. Puis, la Commission a adopté le sous-amendement de M. Jean Proriol et l'amendement ainsi sous-amendé (**amendement n° 19**).

*Après l'article 6*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a rejeté deux amendements de Mme Nathalie Gautier, tendant à prévoir un contrôle des chambres régionales des comptes sur le rapport produit par le bénéficiaire de la concession, prévu à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. Le rapporteur a en effet indiqué qu'en vertu du droit en vigueur, les chambres régionales des comptes contrôleraient les comptes des concessionnaires dès lors que l'apport de la commune serait supérieur à 1500 euros, c'est-à-dire pour toutes les zones d'aménagement concertées, sauf celles qui seraient entièrement financées par l'aménageur.

*Article additionnel après l'article 6*

**Coordination**

La Commission a adopté un amendement de cohérence du rapporteur portant article additionnel après l'article 6 (**amendement n° 20**).

*Article additionnel après l'article 6*

**Prorogation du délai prévu par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit pour l'élaboration d'ordonnances**

La Commission a adopté un amendement présenté par le Gouvernement (**amendement n° 1**), prévoyant la prorogation du délai dans lequel le Gouvernement est habilité à prendre une ordonnance de simplification et d'harmonisation des différents régimes d'enquêtes publiques.

*Article additionnel après l'article 6*

**Validation des conventions signées avant la publication de la loi**

Votre rapporteur regrette l'absence de disposition visant à garantir la sécurité juridique des conventions publiques en cours. En effet, la cour d'appel de Bordeaux ayant invalidé l'une d'entre elles en décembre 2004, il convient de valider les conventions en cours, afin de ne pas empêcher les collectivités locales de répondre aux besoins de leurs habitants en matière de logement, d'équipements commerciaux, de bureaux ... Ainsi que l'a précisé M. Gilles de Robien, alors Ministre de l'Équipement, lors de sa conférence de presse en date du 21 février 2005, « les conventions signées dans le passé ne seront pas remises en cause. (...) Il ne faut pas attendre que la nouvelle loi ait été votée pour signer les conventions des ZAC en cours de création ». C'est pourquoi il vous propose l'adoption d'un amendement tendant à valider l'ensemble des conventions déjà signées.

La Commission a adopté cet amendement du rapporteur (**amendement n° 21**). En revanche, elle a rejeté un amendement de Mme Nathalie Gautier ayant le même objet, le rapporteur ayant indiqué qu'il posait des problèmes rédactionnels.

\*

\* \*

*Puis, la Commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.*

\*

\* \*

*En conséquence, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire vous demande d'adopter le projet de loi relatif aux concessions d'aménagement (n° 2352) modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><b>Code de l'urbanisme</b></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>
<p>Livre III Aménagement foncier</p>	<p>L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Art. L. 300-4.- L'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation.</p>	<p>« Art. L. 300-4.- L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne y ayant vocation.</p>	<p>« Art. L. 300-4.- <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Lorsque la convention est passée avec un établissement public, une société d'économie mixte locale définie par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs des personnes publiques suivantes : Etat, régions, départements, communes ou leurs groupements, elle peut prendre la forme d'une convention publique d'aménagement. Dans ce cas, l'organisme cocontractant peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation ou de préemption, la réalisation de toute opération et action d'aménagement et équipement concourant à l'opération globale faisant l'objet de la convention publique d'aménagement.</p>	<p>« L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>« L'attribution ...</p>
<p>Les organismes mentionnés à l'alinéa précédent peuvent se voir confier le suivi d'études préalables nécessaires à la définition des caractéristiques de l'opération dans le cadre d'un contrat de mandat les chargeant de passer des contrats d'études au nom et pour le compte de la collectivité ou du groupement de collectivités.</p>	<p>« Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession ainsi que la réalisation des études nécessaires. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. »</p>	<p>... par décret en Conseil d'Etat. <b>(amendement n° 8)</b></p>
<p>Les dispositions du chapitre IV du titre II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention</p>	<p>« Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession ainsi que la réalisation des études nécessaires. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. »</p>	<p>« Le ...</p> <p>... études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être ...</p> <p>... concession. » <b>(amendement n° 9)</b></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne sont pas applicables aux conventions publiques d'aménagement établies en application du présent article.</p>		
<p>La convention publique d'aménagement peut prévoir les conditions dans lesquelles l'organisme cocontractant est associé aux études concernant l'opération et notamment à la révision ou à la modification du plan local d'urbanisme.</p>		
<p>Art. L. 300-5.- Dans le cas où une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités qui a décidé de mener une opération publique d'aménagement au sens du présent livre en confie la réalisation à un aménageur dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et décide de participer au coût de l'opération, la convention précise à peine de nullité :</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p style="padding-left: 2em;">« I.- Le traité de concession d'aménagement précise les obligations de chacune des parties, notamment :</p> <p style="padding-left: 4em;">« 1° L'objet du contrat, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut éventuellement être prorogé, ou modifié ;</p> <p style="padding-left: 4em;">« 2° Les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par le concédant, ainsi que, éventuellement, les conditions et les modalités d'indemnisation du concessionnaire.</p> <p style="padding-left: 2em;">« II.- Lorsque le concédant décide de participer au financement de l'opération, le traité de concession précise en outre, à peine de nullité : » ;</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p style="padding-left: 2em;">« I.- <i>(Sans modification)</i></p> <p style="padding-left: 2em;">« II.- Lorsque ... ... au coût de l'opération, sous forme d'apport financier ou d'apport en terrains, le traité ... ... nullité : » ; <b>(amendement n° 10)</b></p>
<p>1° Les modalités de cette participation financière, qui peut prendre la forme d'apports en nature ;</p>	<p>2° Au 3° du nouveau II, les mots : « exercé par la collectivité ou le groupement contractant ; à cet effet, la société » sont remplacés par les mots : « exercé par le concédant ; à cet effet, le concessionnaire » ;</p>	<p>2° <i>(Sans modification)</i></p>



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>a) Le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la convention, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ;</p> <p>b) Le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ;</p> <p>c) Un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice.</p>	<p>3° Au <i>a</i> du même 3°, les mots : « la convention » sont remplacés par les mots : « la concession » ;</p>	<p>3° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contractant qui a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Dès la communication de ces documents et, le cas échéant, après les résultats du contrôle diligenté par la collectivité ou le groupement contractant, leur examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante, qui se prononce par un vote.</p>	<p>4° Le huitième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'organe délibérant du concédant ou à l'autorité administrative lorsque le concédant est l'Etat. Le concédant a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire représenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Si le concédant est une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, dès la communication de ces documents et, le cas échéant, après les résultats du contrôle diligenté par le concédant, leur examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'organe délibérant, qui se prononce par un vote. » ;</p>	<p>4° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« L'ensemble ...</p> <p>... faire</p> <p><i>présenter</i> toutes ...</p> <p>... concédant, <i>ils sont soumis, dans un délai de trois mois, à l'examen de l'organe ...</i></p> <p>... vote. » ;</p> <p><b>(amendements n<sup>o</sup>s 11 et 12)</b></p>
<p>La participation visée aux trois premiers alinéas est approuvée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement contractant. Toute révision de cette participation doit faire l'objet d'un avenant à la convention approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement contractant au vu d'un rapport spécial établi par l'aménageur.</p>	<p>5° Le neuvième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« La participation mentionnée aux trois premiers alinéas du II du présent article est approuvée par l'organe délibérant du concédant ou par l'autorité administrative lorsque celui-ci est l'Etat. Toute révision de cette participation doit faire l'objet d'un avenant à la convention, approuvé par l'organe délibérant du concédant ou par l'autorité administrative lorsque celui-ci est l'Etat. » ;</p>	<p>5° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« La participation <i>financière</i> mentionnée ...</p> <p>... avenant <i>au traité de concession,</i> approuvé ...</p> <p>... l'Etat. » ;</p> <p><b>(amendements n<sup>o</sup>s 13 et 14)</b></p>
<p>L'opération d'aménagement pourra bénéficier, avec l'accord préalable de la collectivité contractante, de subventions versées par d'autres</p>	<p>6° Le dernier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« III.- L'opération d'aménagement peut bénéficier, avec l'accord préalable du concédant, de subventions versées par l'Etat, des collectivités</p>	<p>6° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« III.- L'opération ...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>collectivités territoriales en vue de financer les actions d'aménagement public. Si ces subventions sont versées directement à l'organisme aménageur, celui-ci devra rendre compte de leur attribution, de leur échéancier et de leur encaissement effectif dans le rapport annuel prévu au quatrième alinéa (3°). Il devra également rendre compte de leur utilisation à la collectivité ayant accordé la subvention.</p>	<p>territoriales et leurs groupements ou des établissements publics. Dans ce cas, le traité de concession est soumis aux dispositions du II de l'article L. 300-5, même si le concédant ne participe pas au financement de l'opération. Le concessionnaire devra également rendre compte de l'utilisation des subventions reçues aux personnes publiques qui les ont allouées. »</p>	<p>... concessionnaire <i>doit</i> également ... ... allouées. » <b>(amendement n° 15)</b></p>
	<p>Article 3</p> <p>Après l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, sont ajoutés deux articles ainsi rédigés :</p> <p>« Art. L. 300-5-1.- Lorsque le concessionnaire n'est pas soumis au code des marchés publics ou aux dispositions de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence, les contrats d'études, de maîtrise d'œuvre et de travaux conclus par lui pour l'exécution de la concession sont soumis à une procédure de publicité et de mise en concurrence définie par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« Art. L. 300-5-1.- Lorsque ... ... dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, les contrats d'étude ... ... d'Etat.</p> <p><b>(amendement n° 16)</b></p>
	<p>« Art. L. 300-5-2.- Les dispositions de l'article L. 300-5 ne sont pas applicables aux concessions d'aménagement conclues entre le concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec lui ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui le contrôlent. »</p>	<p>« Art. L. 300-5-2.- <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Titre I Opérations d'aménagement Chapitre I Zones d'aménagement concerté</p> <p>Art. L. 311-5.- L'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création ou confiés par cette personne publique, dans les conditions précisées aux</p>	<p>Article 4</p> <p>A l'article L. 311-5 du code de l'urbanisme, le mot : « confiés » est remplacé par le mot : « concédés » et les</p>	<p>Article 4</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>articles L. 300-4 et L. 300-5 à un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte ou à une personne publique ou privée.</p>	<p>mots : « à un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte ou une personne publique ou privée » sont supprimés.</p>	
	<p>Cet article est complété par l'alinéa suivant :</p>	
	<p>« Lorsque le concédant ou le concessionnaire conclut avec des propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement, cette convention est distincte de la convention de participation financière prévue par le dernier alinéa de l'article L. 311-4. »</p>	
<p>Livre II Préemption et réserves foncières Titre I<sup>er</sup> Droits de préemption Chapitre II Zones d'aménagement différé et périmètres provisoires</p>	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
<p>Art. L. 212-2.- Dans les zones d'aménagement différé, un droit de préemption, qui peut être exercé pendant une période de quatorze ans à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone, sous réserve de ce qui est dit à l'article L. 212-2-1 est ouvert soit à une collectivité publique ou à un établissement public y ayant vocation, soit à une société d'économie mixte répondant aux conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et bénéficiant d'une convention publique d'aménagement.</p>	<p>1° Au premier alinéa de l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme, les mots : « soit à une société d'économie mixte répondant aux conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et bénéficiant d'une convention publique d'aménagement » sont remplacés par les mots : « soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement » ;</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.</p>		
<p>Chapitre III Dispositions communes au droit de préemption urbain, aux zones d'aménagement différé et aux périmètres provisoires</p>		
<p>Art. L. 213-3.- Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'Etat, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou à une société d'économie mixte répondant aux conditions définies</p>	<p>2° Au premier alinéa de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme, les mots : « ou à une société d'économie mixte répondant aux conditions définies</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et bénéficiant d'une concession d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.</p> <p>.....</p>	<p>au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et bénéficiant d'une concession d'aménagement » sont remplacés par les mots : « ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement ».</p>	
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p> <p><b>PREMIÈRE PARTIE</b>  <b>DISPOSITIONS GÉNÉRALES</b>  Livres V  Dispositions économiques  Titre II  Sociétés d'économie mixte locales  Chapitre III  Modalités d'intervention</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>
<p>Art. L. 1532-2.- Lorsqu'une société d'économie mixte locale est liée à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou une autre personne publique par une convention publique d'aménagement visée à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, celle-ci prévoit à peine de nullité :</p> <p>.....</p>	<p>I.- L'article L. 1523-2 du code général des collectivités territoriales est modifié comme suit :</p>	<p>I.- (Alinéa sans modification)</p>
<p>2° Les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant ainsi que, éventuellement, les conditions et les modalités d'indemnisation de la société ;</p>	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « convention publique d'aménagement » sont remplacés par les mots : « concession d'aménagement » ;</p>	<p>1° (Sans modification)</p>
<p>3° Les obligations de chacune des parties et notamment, le cas échéant, le montant de la participation financière de la collectivité territoriale, du groupement ou de la personne publique dans les conditions prévues à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, ainsi que les modalités de contrôle technique, financier et comptable exercé par la personne contractante dans les conditions prévues à l'article L. 300-5 précité ;</p>	<p>2° Au troisième alinéa, les mots : « la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant » sont remplacés par les mots : « le concédant » et les mots : « la société » par les mots : « le concessionnaire » ;</p>	<p>2° Au troisième alinéa (2°), les mots ...</p> <p>... et les mots : « de la société » par les mots : « du concessionnaire » ;  <b>(amendement n° 17)</b></p>
<p>4° Les conditions dans lesquelles la personne publique contractante peut consentir des avances justifiées par un besoin de trésorerie temporaire de</p>	<p>3° Au quatrième alinéa, les mots : « de la collectivité territoriale, du groupement ou de la personne publique » sont remplacés par les mots : « du concédant » et les mots : « la personne contractante » par les mots : « le concédant » ;</p>	<p>3° (Sans modification)</p>
<p>.....</p>	<p>4° Au cinquième alinéa, les mots : « la personne publique contractante » sont remplacés par les mots : « le concédant » et les mots :</p>	<p>4° Au cinquième alinéa (4°), les mots : « la personne publique contractante » sont remplacés par les mots : « le concédant », les mots :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>l'opération ; celles-ci doivent être en rapport avec les besoins réels de l'opération mis en évidence par le compte rendu financier visé à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ; ces avances font l'objet d'une convention approuvée par l'organe délibérant de la personne publique contractante et précisant leur montant, leur durée, l'échéancier de leur remboursement ainsi que leur rémunération éventuelle ; le bilan de la mise en oeuvre de cette convention est présenté à l'assemblée délibérante en annexe du compte rendu annuel à la collectivité ;</p> <p>.....</p>	<p>« l'organe délibérant de la personne publique contractante » <i>sont remplacés</i> par les mots : « l'organe délibérant du concédant » ;</p>	<p>« l'organe délibérant de la personne publique contractante » par les mots : « l'organe délibérant du concédant », <i>et les mots : « l'assemblée délibérante » par les mots : « l'organe délibérant du concédant » ;</i></p>
<p>6° Les pénalités applicables en cas de défaillance de la société ou de mauvaise exécution du contrat.</p>	<p>5° Au septième alinéa, les mots : « du contrat » sont remplacés par les mots : « du traité de concession » ;</p>	<p>5° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>La convention peut prévoir les conditions dans lesquelles d'autres collectivités territoriales apportent, le cas échéant, leur aide financière pour des actions et opérations d'aménagement public visées aux articles L. 300-1 à L. 300-5 du code de l'urbanisme. Une convention spécifique est conclue entre l'organisme signataire de la convention publique d'aménagement et la collectivité qui accorde la ou les subventions.</p> <p>.....</p>	<p>6° Au huitième alinéa, les mots : « la convention » sont remplacés par les mots : « le traité de concession » et la dernière phrase est remplacée par la phrase suivante : « Un accord spécifique est conclu entre le concédant et la collectivité qui accorde la subvention ».</p>	<p>6° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>Art. L. 1523-3.- Dans le cas où une collectivité territoriale, un groupement de collectivités ou une autre personne publique confie l'étude et la réalisation d'une opération d'aménagement à une société d'économie mixte locale dans le cadre d'une convention publique d'aménagement prévue au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, la convention est établie conformément aux dispositions de l'article L. 300-5 du même code ; toutefois, lorsque la personne publique contractante ne participe pas au coût de l'opération, les deuxième, troisième et dernier alinéas de cet article ne s'appliquent pas.</p>	<p>II.- A l'article L. 1523-3 du même code, les mots : « convention publique d'aménagement prévue au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme » sont remplacés par les mots : « concession d'aménagement prévue à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme » et les mots : « la convention est établie conformément aux dispositions de l'article L. 300-5 du même code » sont remplacés par les mots : « le traité de concession est établi conformément aux dispositions des articles L. 300-4 à L. 300-5-2 du même code ».</p>	<p>II.- (<i>Sans modification</i>)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 1523-4.- En cas de mise en liquidation judiciaire de la société, les conventions passées sur le fondement de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme ou les contrats de délégation de service public sont automatiquement résiliés et il est fait retour gratuit à la collectivité territoriale ou au groupement des biens apportés par ces derniers et inclus dans le domaine de la convention ou de la concession.</p>	<p>III.- L'article L. 1523-4 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>III.- (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>A peine de nullité, la convention ou le contrat de délégation de service public comprend une clause prévoyant, pour le cas visé à l'alinéa précédent, les conditions d'indemnisation, par la collectivité territoriale ou le groupement, de la partie non amortie des biens acquis ou réalisés par la société et affectés au patrimoine de l'opération ou du service, sur lesquels ils exercent leur droit de retour ou de reprise. Le montant de l'indemnité en résultant est versé à la société, déduction faite, le cas échéant, des participations financières de la collectivité territoriale ou du groupement pour la partie non utilisée de celles-ci et des paiements correspondant à l'exécution d'une garantie accordée pour le financement de l'opération.</p>	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « les conventions », sont remplacés par les mots : « les concessions » ;</p>	
	<p>2° Au second alinéa, les mots : « la convention », sont remplacés par les mots : « la concession ».</p>	
<p>Chapitre II Composition du capital et concours financiers des collectivités territoriales et de leurs groupements</p>		<p><i>Article additionnel</i></p>
<p>Art. L. 1522-1.- Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à l'effet de créer des sociétés d'économie mixte locales mentionnées à l'article L. 1521-1, acquérir des actions ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés.</p>		<p><i>L'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un paragraphe ainsi rédigé :</i></p>
<p>Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes :</p>		
<p>1° La société revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du</p>		

**Texte en vigueur**

code de commerce, sous réserve des dispositions du présent titre ;

2° Les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants.

Sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L. 1521-1.

Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

*« 3° Par dérogation aux articles L. 2253-1, L. 3231-6, L. 4211-1 et L. 5111-4 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, avec d'autres personnes publiques, prendre des participations dans des sociétés publiques locales dont elles détiennent ensemble ou séparément entièrement le capital.*

*Ces sociétés, dédiées à l'aménagement et à l'équipement du territoire de leurs actionnaires, prennent la forme de sociétés anonymes composées de un ou plusieurs actionnaires et sont soumises aux dispositions du titre II du livre cinquième de la première partie du code général des collectivités territoriales à l'exception du 2° de l'article L. 1522-1 et de l'article L. 1522-2. »*

**(amendement n° 19)**

**Texte en vigueur**

**Code l'urbanisme**

Livre II

Préemption et réserves foncières

Titre I

Droits de préemption

Chapitre III

Dispositions communes au droit de  
préemption urbain, aux zones  
d'aménagement différé et aux périmètres  
provisoires

Art. L. 213-11.- Les biens acquis  
par l'exercice du droit de préemption  
doivent être utilisés ou aliénés aux fins  
définies à l'article L. 210-1. L'utilisation  
ou l'aliénation d'un bien au profit d'une  
personne privée autre qu'une société  
d'économie mixte répondant aux  
conditions définies au deuxième alinéa  
de l'article L. 300-4 ou qu'une société  
d'habitations à loyer modéré doit faire  
l'objet d'une délibération motivée du  
conseil municipal ou, le cas échéant,  
d'une décision motivée du délégué  
du droit de préemption.

**Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004**

Les ordonnances doivent être  
prises dans un délai de six mois suivant  
la publication de la présente loi, à  
l'exception des ordonnances prises en  
application des articles 4, 9, 10, 23, 28,  
33, 45 à 49, 51, 53, 73 et 83, pour  
lesquelles le délai est de neuf mois, de  
celles prises en application des articles  
2, 3, 6, 19, 20 à 22, 24, 27, 31, 50, 54,  
55, 56, 60, 63, 71 et 72 pour lesquelles  
le délai est de douze mois, et de celles  
prises en application des articles 84 à  
87, pour lesquelles le délai est de dix-  
huit mois.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

*Article additionnel*

*Dans la deuxième phrase du  
premier alinéa de l'article L. 213-11 du  
code de l'urbanisme, les mots : « autre  
qu'une société d'économie mixte  
répondant aux conditions définies au  
deuxième alinéa de l'article L. 300-4 »  
sont remplacés par les mots : « autre  
que le concessionnaire d'une opération  
d'aménagement ».*

**(amendement n° 20)**

*Article additionnel*

*Le premier alinéa de l'article 92  
de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre  
2004 de simplification du droit est ainsi  
modifié :*

*1° La référence : « 60 » est  
supprimée ;*

*2° Les références : « 84 à 87 »  
sont remplacées par les références :  
« 60 et 84 à 87 ».*

**(adoption de l'amendement  
n° 1 du Gouvernement)**

*Article additionnel*

*Sous réserve des décisions de  
justice passées en force de chose jugée,  
sont validés, en tant que leur légalité  
serait contestée au motif que la  
désignation de l'aménageur n'a pas été  
précédée d'une procédure de publicité  
permettant la présentation de plusieurs  
offres concurrentes :*



**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

*1° les concessions d'aménagement, les conventions publiques d'aménagement et les conventions d'aménagement signées avant la publication de la présente loi ;*

*2° les cessions, locations ou concessions d'usage de terrains ainsi que l'ensemble des actes effectués par l'aménageur pour l'exécution de la concession ou de la convention.*

**(amendement n° 21)**



## AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

### *Article premier*

(Article L. 300-4 du code de l'urbanisme)

#### **Amendements présentés par Mme Nathalie Gautier**

- Après le deuxième alinéa de cet article, insérer les quatre articles suivants :

« La commission mentionnée à l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la gestion de l'opération.

« La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations.

« Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le titulaire de la concession d'aménagement.

« Le recours à une procédure de négociation directe avec une entreprise déterminée n'est possible que dans le cas où, après mise en concurrence, aucune offre n'a été proposée ou n'est pas acceptée après motivation par la collectivité publique. »

- Rédiger ainsi la première phrase du troisième alinéa de cet article :

« Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. » *[sans objet]*

### *Article 2*

#### **Amendement présenté par Mme Nathalie Gautier**

Dans le sixième alinéa de cet article, après le mot : « opération », insérer les mots : « ou lorsque la collectivité apporte des terrains, ». *[sans objet]*

### *Article 3*

(Article L. 300-5-1 du code de l'urbanisme)

#### **Amendement présenté par Mme Nathalie Gautier**

Rédiger ainsi cet article :

« *Art. L. 300-5-1.* - Les contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre conclus par l'aménageur pour l'exécution de la concession sont soumis aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. »

### *Articles additionnels après l'article 6*

#### **Amendements présentés par Mme Nathalie Gautier**

• L'article L. 111-4 du code des juridictions financières est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Elle assure, dans le cadre du contrôle des comptes de la collectivité publique contractante d'une concession d'aménagement de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, celui du rapport produit par le bénéficiaire de la concession prévu à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. »

• L'article L. 211-8 du code des juridictions financières est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La chambre régionale des comptes peut également, dans le cadre du contrôle des comptes de la collectivité contractante d'une concession d'aménagement, vérifier auprès des attributaires de ces conventions les comptes qu'ils ont produits aux collectivités ou leur groupement. »

• Sous réserve de toute décision passée en force de chose jugée, les conventions publiques d'aménagement conclues avant la promulgation de la présente loi, ainsi que les actes subséquents auxdites conventions, sont réputés valides, nonobstant l'irrégularité dont ils pourraient être entachés du fait de l'absence de publicité ou en raison de leur procédure d'attribution.

N° 2404 – Rapport de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi relatif aux concessions d'aménagement (rapporteur : M. Jean-Pierre Grand)