

Innovations contractuelles pour l'aménagement : l'exemple de l'article 22 de la loi sur le Grand Paris

1. Problématique

Pour permettre la réalisation des objectifs fixés à l'article 1^{er} de loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris¹, le législateur a créé deux nouveaux contrats :

- Le contrat de développement territorial prévu à l'article 21
- Le contrat innomé de l'article 22 et communément nommé à « contrat article 22 »

Les contrats de développement territorial sont une forme de planification contractuelle de l'aménagement. Ils sont conclus « pour la mise en œuvre des objectifs définis à l'article 1er entre le représentant de l'Etat dans la région, d'une part, et les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées, d'autre part. La région, le département concerné, l'association des maires d'Ile-de-France et le syndicat mixte « Paris-Métropole » sont consultés préalablement à la signature du contrat. » Les contrats définissent les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles ainsi que les modalités de mise en œuvre de ces objectifs. Ils font l'objet, préalablement à leur signature, d'une enquête publique environnementale. Ils peuvent prévoir la création de ZAD, en fixer le périmètre et définir les bénéficiaires des droits de préemption institués dans ces zones. Ces contrats peuvent également valoir déclaration de projet d'actions ou opérations d'aménagement, permettant ainsi la mise en compatibilité des documents d'urbanisme concernés.

¹ Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national. Les collectivités territoriales et les citoyens sont associés à l'élaboration et à la réalisation de ce projet. Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'Etat. Ce réseau s'articule autour de contrats de développement territorial définis et réalisés conjointement par l'Etat, les communes et leurs groupements. Ces contrats participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France et contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain. Le projet du Grand Paris favorise également la recherche, l'innovation et la valorisation industrielle au moyen de pôles de compétitivité et du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay dont l'espace agricole est préservé. Ce projet intègre un objectif de croissance économique afin de soutenir la concurrence des autres métropoles mondiales. Le réseau de transport du Grand Paris est étroitement interconnecté avec le réseau préexistant en Ile-de-France. Il s'inscrit dans le maillage du réseau ferroviaire, fluvial et routier national afin de réduire les déséquilibres territoriaux. Il doit permettre des liaisons plus rapides et plus fiables avec chacune des régions de la France continentale et éviter les engorgements que constituent les transits par la région d'Ile-de-France.

Le contrat de l'article 22 est un contrat de mise en œuvre des CDT. Il est indiqué par la loi que :

Pour la mise en œuvre des actions et opérations nécessaires à un contrat de développement territorial, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale concernés peuvent conclure avec une personne morale de droit public ou privé, jusqu'à l'expiration du contrat de développement territorial, un contrat portant à la fois sur la conception du projet d'aménagement global, l'élaboration d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme et la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement concourant à la réalisation du projet d'aménagement.

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

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

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

Le contrat précise les conditions selon lesquelles, en cas de résiliation totale ou partielle à l'issue de la procédure de révision ou de modification du document d'urbanisme ou de l'enquête publique, les parties peuvent s'accorder, sans attendre la liquidation définitive du solde et l'indemnisation du cocontractant, sur le montant d'une provision dont elles acceptent le versement anticipé à ce dernier.

Le contrat ne peut mettre à la charge du cocontractant que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ces besoins.

Se pose la question de l'intérêt opérationnel de ce contrat, de sa nature et de la possibilité de le déployer en dehors du cadre du grand Paris.

2. Analyse

L'intérêt opérationnel de l'innovation réside dans la possibilité offerte aux opérateurs d'intervenir sur toute la chaîne de production : de la conception du projet à sa réalisation. De l'avis des professionnels, ce positionnement sur la partie aval constitue le meilleur moyen d'élaborer un projet urbain dont les risques auront été anticipés, prévenus et donc dont la réalisation, dans un calendrier raisonnable, aura été rendue possible.

Même si le texte est muet sur ce point, le contrat de l'article 22 appartient à la famille concessive : il transfère une maîtrise d'ouvrage, le cocontractant amortissant ses investissements par la cession de terrains aménagés en vue de la réalisation du programme spécifié par la collectivité. Par ailleurs, et nonobstant le silence du texte sur ce point, il ne saurait échapper à une procédure de publicité et de mise en concurrence, hormis le cas où le titulaire du contrat serait avec la collectivité dans une situation de quasi-régie. Autrement dit, la passation du contrat sera soumise à l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ; et son décret d'application n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession.

3. Perspectives d'évolution

Se pose en outre la question de l'amélioration et l'extension du dispositif :

- Amélioration :

- o Sur le plan procédural, il pourrait être sécurisant pour les opérateurs et collectivités concernées de rattacher expressément le contrat de l'article 22 au corpus textuel relatif aux concessions ;
- o Sur le plan des moyens juridiques conférés à l'opérateur cocontractant de la collectivité, il pourrait être utile de lui permettre d'être bénéficiaire d'une DUP, si besoin, et d'être délégataire du droit de préemption.

- Extension :

Eu égard à l'intérêt opérationnel relevé, l'extension du dispositif au territoire national constitue une perspective à explorer. Doit être signalé que la loi sur le Grand Paris a pour partie fait école. Le Projet d'Intérêt Majeur (PIM) issu de la loi ALUR et codifié aux articles L. 350-1 et suivant s'inspire clairement des CDT. Reste qu'on ne trouve pas le pendant du contrat article 22. Par contre, les articles L. 350-3 et L. 350-6 du code de l'urbanisme renvoient, implicitement, à la possibilité de concessions d'aménagement pour la mise en œuvre des projets identifiés par le PIM.

Le fait que le dispositif « article 22 » ait été jusqu'à ce jour cantonné au cadre du Grand Paris peut s'analyser comme une mesure de prudence légitime. En effet, il n'est pas certain que la possibilité de contracter sur les phases amont et aval, puisse être eurocompatible du fait de l'hostilité du droit européen à la procédure unique pour l'attribution du marché de définition des besoins et du marché d'exécution y faisant suite².

² CJUE, 10 décembre 2009, *commission contre France*, aff C-299/08